

INSTRUMENTEN

4



Handboek lokaal prostitutiebeleid

Deel 4

Instrumenten

- Model-APV seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.
- Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie
- Hoofdstuk B17 uit de Vreemdelingencirculaire
- Model gedragscode
- Adressen

December 1999

Colofon

Uitgave in opdracht van:

Ministerie van Justitie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitgever:

VNG Uitgeverij

Den Haag

Samenstelling en redactie:

drs. P.M. de Savornin Lohman

drs. H.W.G. Remme

mr. W.A.G. Hillenaar

Vormgeving:

Theresia Koelewijn Grafische Vormgeving

Inhoud deel 4

1	SEKSIENRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.	5
2	AANWIJZING AANPAK VAN MENSENHANDEL EN ANDERE VORMEN VAN UITBUITING IN DE PROSTITUTIE	26
3	B17 VREEMDELINGENCIRCULAIRE	44
4	MODEL GEDRAGSCODE	62
5	ADRESSEN	63
	NOTEN	82
	BIJLAGE	83
4.1	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	85

Dit boek maakt deel uit van een serie van 4 delen die tezamen het Handboek lokaal prostitutiebeleid vormen. De inhoudsopgave van de overige delen treft u aan achterin dit deel (bijlage 4.1). Het Handboek is verkrijgbaar bij de VNG-uitgeverij te Den Haag.

1 Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.

Paragraaf 1 Begripsomschrijvingen en nadere regels

Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a *prostitutie*: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b *prostituée*: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c *seksinrichting*: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d *escortbedrijf*: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend;
- e *sekswinkel*: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;
- f *exploitant*: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- g *beheerder*: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf;
- h *bezoeker*: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
 - 1 de exploitant;
 - 2 de beheerder;

- 3 de prostituee;
- 4 het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;
- 5 toezichthouders die zijn aangewezen op grond van artikel 6.1a;
- 6 andere personen wier aanwezigheid in de seksinrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Artikel 3.1.2 *Bevoegd bestuursorgaan*

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder *bevoegd bestuursorgaan*: het college van burgemeester en wethouders of, voorzover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

Artikel 3.1.3. *Nadere regels*

Met het oog op de in artikel 3.3.2 genoemde belangen, kan het college van burgemeester en wethouders over de uitoefening van de bevoegdheden in dit hoofdstuk nadere regels vaststellen.

Paragraaf 2 *Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke*

Artikel 3.2.1 *Seksinrichtingen*

- 1 Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.
- 2 In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
 - a de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b de persoonsgegevens van de beheerder; en
 - c de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.

Artikel 3.2.2 *Gedragseisen exploitant en beheerder*

- 1 De exploitant en de beheerder:
 - a staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;
 - b zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en
 - c hebben de leeftijd van éérentwintig jaar bereikt.
- 2 Naast de gestelde eisen in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:

- a met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;
- b binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;
- c binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
 - 1* bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;
 - 2* de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 250a, 252, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;
 - 3* de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 j* artikel 8 of j* artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
 - 4* de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;
 - 5* de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
 - 6* de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
- 3 Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
 - a vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan zevenhonderd vijftig gulden bedraagt;
 - b een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
- 4 De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
 - a bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;

- b bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
- 5 De exploitant of de beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting of escort-bedrijf die voor ten minste één maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem terzake geen verwijt treft.

Artikel 3.2.3 *Sluitingsuur*

- 1 Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven:
- a op maandag tot en met vrijdag tussen ... en ... uur;
 - b op zaterdag en zondag tussen ... en ... uur.
- 2 Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.4 voor een afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.
- 3 Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid of tweede lid, dan wel krachtens artikel 3.2.4, eerste lid, gesloten dient te zijn.
- 4 Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

Artikel 3.2.4 *Tijdelijke afwijking sluitingsuur; (tijdelijke) sluiting*

- 1 Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen of in geval van strijdigheid met de bepalingen in dit hoofdstuk kan het bevoegd bestuursorgaan:
- a tijdelijk andere dan de krachtens artikel 3.2.3, eerste of tweede lid, geldende sluitingsuren vaststellen;
 - b van een afzonderlijke seksinrichting al dan niet tijdelijk de gedeelte lijke of algehele sluiting bevelen.
- 2 Onverminderd het bepaalde in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuurs recht, maakt het bevoegd bestuursorgaan het in het eerste lid bedoelde besluit openbaar bekend overeenkomstig artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3.2.5 *Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder*

- 1 Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is.
- 2 De exploitant en de beheerder zien er voortdurend op toe dat in de seksinrichting:
 - a geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie; en
 - b geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Artikel 3.2.6 *Straatprostitutie*

- 1 Het is verboden, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken:
 - a op of aan andere dan door het college van burgemeester en wethouders aangewezen wegen of gebieden;
 - b gedurende andere dan door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde tijden.
- 2 Met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, kan door politieambtenaren het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
- 3 Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen kan door politieambtenaren aan personen die zich bevinden op de wegen en tijden bedoeld in het eerste lid, het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
- 4 De burgemeester kan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen personen aan wie ten minste eenmaal een bevel is gegeven als bedoeld in het derde lid bij besluit verbieden zich gedurende bepaalde termijn, anders dan in een openbaar middel van vervoer, te bevinden op of aan de wegen en op de tijden bedoeld in het eerste lid.
- 5 De burgemeester beperkt het in het vierde lid genoemde verbod

indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.

- 6 Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegd verbod als bedoeld in het vierde lid.

Artikel 3.2.7 Seks winkels

Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een sekswinkel te exploiteren in door het college van burgemeester en wethouders in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving aangewezen gebieden of delen van de gemeente.

Artikel 3.2.8 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

- 1 Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard openlijk tentoon te stellen, aan te bieden of aan te brengen:
 - a indien het bevoegd bestuursorgaan aan de rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt;
 - b anders dan overeenkomstig de door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving gestelde regels.
- 2 Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid van de Grondwet.

Paragraaf 3 Beslissingstermijn en weigeringsgronden

Artikel 3.3.1 Beslissingstermijn

- 1 Het bevoegd bestuursorgaan neemt het besluit op de aanvraag om vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.
- 2 Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

Artikel 3.3.2 Weigeringsgronden

- 1 De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, wordt geweigerd in dien:
 - a de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3.2.2 gestelde eisen;
 - b de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escort-bedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
 - c er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.
- 2 De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, dan wel de aanwijzing of vaststelling bedoeld in artikel 3.2.6, eerste lid, kan worden geweigerd:
 - a in het belang van de openbare orde;
 - b in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;
 - c in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van woon- en leefklimaat;
 - d in het belang van de veiligheid van personen of goederen;
 - e in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;
 - f in het belang van de gezondheid of zedelijkheid;
 - g in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

Paragraaf 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer**Artikel 3.4.1 Beëindiging exploitatie**

- 1 De vergunning vervalt zodra de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant, de exploitatie van de seksinrichting of het escort bedrijf feitelijk heeft beëindigd.
- 2 Binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie, geeft de exploitant daarvan schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.

Artikel 3.4.2 Wijziging beheer

- 1 Indien een beheerder als bedoeld in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, het beheer in de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd, geeft de exploitant daarvan binnen een week na de feitelijke beëindiging van het beheer schriftelijk kennis aan

het bevoegd bestuursorgaan.

- 2 Het beheer kan worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegd bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant heeft besloten de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.
- 3 In afwachting van het besluit bedoeld in het tweede lid, kan het beheer worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder zodra de exploitant een aanvraag als bedoeld in het tweede lid heeft ingediend, totdat over de aanvraag is besloten.

Paragraaf 5 Overgangsbepaling

Artikel 3.5.1 Overgangsbepaling

- 1 Op het exploiteren van een bestaande seksinrichting of escortbedrijf is het gestelde in artikel 3.2.1, eerste lid, niet van toepassing:
 - a gedurende ... weken na het in werking treden daarvan;
 - b na afloop van de onder a gestelde termijn, indien de exploitant binnen deze termijn een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, heeft ingediend, totdat op die aanvraag door het bevoegd bestuursorgaan een besluit is genomen.
- 2 Gedurende de periode bedoeld in het eerste lid, kan het bevoegd bestuursorgaan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen de exploitant aanschrijven tot het treffen van in die aanschrijving vermelde voorzieningen.

Algemene toelichting hoofdstuk 3

1. Opheffing algemeen bordeelverbod

Als gevolg van de Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)(Stb. 1999,464) zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip artikel 250bis van het Wetboek van Strafrecht vervallen, en zal artikel 250ter worden gewijzigd en vernummerd tot artikel 250a dat zal luiden als volgt:

1. *Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:*
 - 1*. *degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;*
 - 2*. *degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;*
 - 3*. *degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;*
 - 4*. *degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1o genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;*
 - 5*. *degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;*
 - 6*. *degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde te bevoordelen.*
2. *De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:*
 - 1*. *de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;*
 - 2*. *de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;*
 - 3*. *geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.*
3. *De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2* en 3*, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.*

De wetswijziging wordt veelal aangeduid als de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Strikt gezien zou de aanduiding (algemeen) 'souteneurverbod' daarop beter van toepassing zijn: strafbaar – volgens artikel 250bis als misdrijf, en volgens artikel 432, onder 3°, als overtreding – was namelijk het exploiteren van prostitutie als zodanig, waaronder prostitutie die werd uitgeoefend in een seksinrichting (bordeel). Gelet op de gangbaarheid van de aanduiding, zal de wetswijziging hieronder evenwel worden aangeduid als 'opheffing algemeen bordeelverbod'.

Gevolg van de wetswijziging is dat, uit hoofde van het Wetboek van Strafrecht, niet langer het exploiteren van prostitutie in algemene zin strafbaar is maar nog slechts het exploiteren van *onvrijwillige* prostitutie (door geweld, bedreiging met geweld, misbruik van overwicht, of misleiding) en van prostitutie door *minderjarigen*. Voor zover dat bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) dan wel bij of krachtens gemeentelijke verordening is bepaald (zie hiervoor de toelichting bij artikel 3.3.2, eerste lid, onder c), is verder het exploiteren van prostitutie door *personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel* verboden.

Anders gezegd, is het exploiteren van prostitutie die vrijwillig wordt uitgeoefend door meerderjarigen met een geldige verblijfstitel voortaan dus een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensverwerving. Gemeenten kunnen daarover echter bij verordening regels stellen.

2. Verordenende bevoegdheid van gemeenten

Volgens artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht is het exploiteren van prostitutie niet langer in algemene zin, maar nog slechts in bepaalde omstandigheden strafbaar. Over de vormen van exploitatie van prostitutie die niet langer strafbaar zijn, is geen nadere formele wetgeving vastgesteld. De gemeentelijke bevoegdheid om daarover bij verordening regels te stellen, heeft daardoor een autonoom karakter: bij gebrek aan nadere formele regelgeving, zijn gemeenten immers niet verplicht om ter uitvoering daarvan bij (medebewinds-) verordening regels vast te stellen. Hoewel autonoom, mag de verordenende bevoegdheid echter uitsluitend worden aangewend 'ter regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente': blij-

kens artikel 108, eerste lid, van de Gemeentewet moeten gemeenten zich daarbij namelijk beperken tot de behartiging van belangen die zijn aan te merken als gemeentelijke belangen.

Dit hoofdstuk van de APV is echter niet uitsluitend gebaseerd op artikel 149 Gemeentewet, maar – voor zover het betrekking heeft op prostitutie – tevens op artikel 151a Gemeentewet.

Reikwijdte autonome verordeningbevoegdheid

De verordenende bevoegdheid – het begrip ‘gemeentelijke huishouding’ – kent zowel een ondergrens als een bovengrens.

De ondergrens is, dat de gemeentelijke vergunningsvoorschriften niet zonder meer mogen treden in de particuliere sfeer van de burger. De vergunningsvoorschriften moeten voldoen aan het zogenaamde openbaarheidsvereiste en mogen – anders gezegd – niet zien op handelingen die in geen enkel opzicht een openbaar karakter hebben en in geen enkel opzicht betrekking hebben op de openbare orde. Afgaand op jurisprudentie van de Hoge Raad daarover, kan worden geconcludeerd dat aan het openbaarheidsvereiste is voldaan indien:

- een gedraging of toestand strafbaar wordt gesteld die zich afspeelt op een openbare plaats;
- een gedraging of toestand strafbaar wordt gesteld die zintuiglijk waarneembaar is vanaf een openbare plaats;
- een gedraging of toestand strafbaar wordt gesteld die voornamelijk van een ander erf of vanuit een ander goed zintuiglijk waarneembaar is; en
- van het voorgaande weliswaar geen sprake is maar indien de aard en de omvang van de gevolgen van de handeling of toestand – mede gelet op de plaatselijke omstandigheden – van dien aard zijn dat zij een gevaar betekenen voor de openbare orde, zedelijkheid of gezondheid (en de verboden gedraging of toestand een terugslag heeft op openbare belangen).

De bovengrens is, dat de gemeentelijke vergunningsvoorschriften niet zonder meer mogen treden in grondwettelijk gewaarborgde rechten. Zo erkent artikel 19, derde lid, van de Grondwet voor alle Nederlanders het recht op vrije keuze van arbeid – als prostituee of

bordeelhoud(st)er – behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Bij de herziening van de Grondwet in 1983 is aangegeven dat grondrechten slechts bij of krachtens formele wet kunnen worden beperkt. De wetgever heeft daarmee gekozen voor de zogenaamde leer van de bijzondere beperkingen en is afgestapt van de bij de oude Grondwet geldende leer van de algemene beperkingen. Anders dan bijzondere beperkingen, zijn algemene beperkingen niet specifiek gericht op het beperken van een grondrecht maar vloeien zij (dikwijls onvoorzienbaar) voort uit de toepassing van een wettelijke bepaling in een concreet geval. Van een algemene beperking is dus sprake indien een wettelijke bepaling in zijn algemeenheid niet een grondrecht raakt, maar toegepast in een bepaald geval als neveneffect heeft dat een grondrecht wordt beperkt. Voorbeeld hiervan is de vergunningplicht tot het oprichten van een bouwwerk. Wordt het bouwwerk opgericht om ter plaatse een boekdrukkerij te vestigen, dan raakt de vergunningplicht als neveneffect (zonder daarop specifiek gericht te zijn) aan het grondrecht van drukpersvrijheid zoals genoemd in artikel 7 van de Grondwet.

Om te voorkomen dat, steeds indien een formele wet een beperking van een grondrecht als (neven)effect kan hebben, in die wet zou moeten worden aangegeven dat die dat grondrecht mag beperken, is bij deze Grondwetsherziening de 'redelijke uitleg van het grondrecht' geïntroduceerd. Die houdt in dat, indien een wettelijk voorschrift een grondrecht strikt genomen beperkt maar de intrekking of vernietiging daarvan in flagrante strijd zou zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt, dat voorschrift niet licht ongrondwettig zal mogen worden geacht. Daarbij moet rekening worden gehouden met de proportionaliteit van de betreffende maatregel en de maatschappelijke en persoonlijke belangen die daarbij een rol spelen.

Overigens kan bij artikel 19, derde lid, van de Grondwet de vrije keuze van arbeid worden onderscheiden van de uitoefening daarvan. Ter waarborging van een maatschappelijk verantwoorde arbeidsuitoefening leggen tal van vergunningsvoorschriften daaraan beperkingen op (in het belang van kwaliteitsbewaking, de bescherming van de cliënt, de bescherming van de werknemer tegen gevaar en exploitatie, de bescherming van de omgeving tegen gevaar en

overlast en dergelijke). Deze vergunningsvoorschriften hebben niet als motief het beperken van de vrijheid van arbeidskeuze en dienen dan ook niet te worden beschouwd als beperking daarvan. Desalniettemin mogen deze vergunningsvoorschriften – ook al liggen daaraan andere motieven ten grondslag – niet zo ver strekken dat de vrije arbeidskeuze daardoor impliciet illusoir wordt. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat gemeenten, bijvoorbeeld aan het beroep van bordeelhoud(st)er of van prostituee, beperkingen mogen opleggen ter ‘regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding’: in het belang van de openbare orde, de voorkoming of beperking van overlast, de bescherming van de woon- en leefomgeving en dergelijke.

Artikel 151a Gemeentewet

De tekst van artikel 151a Gemeentewet luidt:

De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.

Dit artikel is door middel van het amendement Nicolai c.s.(TK 1998-1999, 25 437, nr. 18) in de Gemeentewet gevoegd. Aanleiding hiervoor was de discussie in de Tweede Kamer over de vraag of gemeenten op basis van de autonome verordeningbevoegdheid voldoende armslag zouden hebben om aan alle prostitutiebedrijven – ook escortbedrijven – de gewenste voorwaarden te stellen, zonder formeel wettelijke grondslag. Uit de toelichting blijkt dat het artikel enerzijds dient als een *versterking* van de wettelijke grondslag voor het gemeentelijk vergunningstelsel, waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld met betrekking tot antecedenten, gedragseisen, bedrijfsvoering en arbeidsomstandigheden en anderzijds als een *verbreding* van het toepassingsbereik, waardoor ook niet-plaatsgebonden prostitutie, zoals escortbureaus, aan gemeentelijke regels kunnen worden onderworpen.

Wat houdt deze versterking en verbreding in? Op basis van artikel 151a Gemeentewet is duidelijk dat een gemeente bevoegd is regels te stellen ten aanzien van escortbedrijven. Dat zou op basis van de autonome bevoegdheid niet mogelijk zijn geweest. De activiteiten

van een escortbedrijf onttrekken zich immers doorgaans aan het hiervoor beschreven openbaarheidsvereiste. De Tweede Kamer hechte hier belang aan omdat van verschillende zijden is opgemerkt dat als gevolg van een (stringent) lokaal prostitutiebeleid de niet-toelaatbare vormen van prostitutie (onder dwang, van minderjarigen of illegalen) zouden uitwijken naar escortbedrijven. Dit heeft de Tweede Kamer door middel van dit amendement willen voorkomen. Overigens dient de mogelijkheid voor gemeenten om regels te stellen ten aanzien van escortbedrijven niet te worden overschat. Ook al valt een escortbedrijf onder de vergunningplicht, het blijft uiteraard een voor bestuurlijke sancties nauwelijks vatbare bedrijfstak. Een escortbedrijf is immers geen inrichting en kan derhalve ook niet worden gesloten of anderszins onderworpen aan bestuursdwang.

Voor wat betreft de versterking van de wettelijke grondslag dient te worden opgemerkt dat in de tekst van artikel 151a Gemeentewet de onderwerpen waarover regels kunnen worden gesteld, op aandringen van de minister, niet worden genoemd. Hij stelde zich namelijk in een brief aan de Tweede Kamer (TK 1998-1999, 25 437, nr. 17) op het standpunt dat gemeenten ook zonder nadere wettelijke regeling bevoegd zijn om regels te stellen met betrekking tot de antecedentoetsing, gedragseisen, arbeidsomstandigheden en bedrijfsvoering, waar volgens hem ook onder kan worden begrepen de eis dat geen minderjarigen of illegalen te werk mogen worden gesteld. De minister achtte voorts de opneming van artikel 151a Gemeentewet hooguit verantwoord als tijdelijke oplossing, in afwachting van eventuele nadere regelgeving in bijvoorbeeld prostitutiewetgeving of wetgeving inzake openbare inrichtingen.

Gebod of verbod; vergunning of ontheffing

Gemeenten die (exploitatie van) prostitutie willen reguleren en daartoe bij verordening vergunningsvoorschriften willen vaststellen, kunnen dat doen in de vorm van geboden of verboden.

De keuze voor *gebodsbepalingen* ligt in de rede, indien de gemeente wenst te volstaan met repressief toezicht en niet de behoefte heeft op (exploitatie van) prostitutie preventief toezicht uit te oefenen. In dat geval moeten bij (exploitatie van) prostitutie de vergunnings-

voorschriften in acht worden genomen die de gemeente daarover heeft vastgesteld, maar is daarvoor geen nadere voorafgaande toestemming van gemeentewege vereist. Gebodsbepalingen hebben onder meer als voordeel dat de bestuurslasten relatief beperkt zijn: nadat de gemeente de regels 'eenmalig' heeft vastgesteld, beperkt zij zich tot het uitoefenen van toezicht op de naleving daarvan.

De keuze voor *verbodsbepalingen* ligt in de rede, indien de gemeente wel de behoefte voelt om niet alleen repressief maar ook preventief toezicht uit te oefenen. In dat geval moeten vanzelfsprekend eveneens de vergunningsvoorschriften worden nageleefd die de gemeente over (exploitatie van) prostitutie heeft vastgesteld, maar is daarvoor bovendien de voorafgaande toestemming van de gemeente vereist.

Dit toestemmingsvereiste kan gestalte worden gegeven door (in de verbodsbepaling) een vergunning- of een ontheffingsplicht op te nemen. Een *vergunningplicht* is op zijn plaats, indien de te reguleren activiteit op zichzelf niet als ontoelaatbaar wordt beschouwd maar het wenselijk wordt geacht dat daarop voorafgaand toezicht kan worden uitgeoefend. Verboden is in dat geval niet de activiteit zelf, maar het verrichten daarvan zonder toestemming (vergunning). Een *ontheffingsplicht* is op zijn plaats, indien de te reguleren activiteit op zichzelf als ontoelaatbaar wordt beschouwd maar het wenselijk wordt geacht de mogelijkheid te behouden om die, indien bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen, toch te laten plaatsvinden. Verboden is in dat geval de activiteit zelf, zij het dat daarvoor bij wijze van uitzondering toestemming (ontheffing) kan worden verleend.

Aan de opheffing van het algemeen bordeelverbod ligt de gedachte ten grondslag, dat (exploitatie van) prostitutie voortaan op zichzelf als een toelaatbare activiteit moet worden beschouwd en slechts strafbaar is indien er sprake is van onvrijwilligheid of van betrokkenheid van minderjarige dan wel illegale prostituees. Omdat de bepalingen van hoofdstuk 3 zich richten op het reguleren van eerstgenoemde, niet langer strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie, is daarin gekozen voor de vergunning-figuur.

3. *Doelstellingen van (gemeentelijk) prostitutiebeleid*

Gelet op de memorie van toelichting (MvT) (TK 1996-1997, 25 437, nr. 3) en de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 1997-1998, 25 437, nr. 5), liggen aan de opheffing van het algemeen bordeelverbod de volgende zes hoofddoelstellingen ten grondslag:

- 1 beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
- 2 verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- 3 bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- 4 bescherming van de positie van prostituees;
- 5 ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie;
- 6 terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod brengt een onderscheid teweeg tussen wel en niet-strafbare exploitatie van prostitutie. Doel daarvan is onder meer, de exploitatie van vrijwillige prostitutie van overheidswege beter te kunnen sturen en reguleren. De wetgever gaat er daarbij van uit dat het beleid van gemeenten zich zal richten op het beheersen, sturen en saneren van de prostitutiebranche en het verbeteren van daarin bestaande (arbeids)omstandigheden. Daarbij gaat het dus om het beschermen van de openbare orde en de woon- en leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van overlast, maar ook om het verbeteren van de positie (veiligheid, gezondheid, arbeidsomstandigheden) van de prostituee. De MvT vermeldt daarover, dat onderwerp van het beleid van gemeenten zou kunnen zijn:

- de vestiging van prostitutiebedrijven (aard, omvang en aantal);
- de (arbeids)omstandigheden in prostitutiebedrijven (inrichting, hygiëne, (brand)veiligheid, gezondheidsomstandigheden en dergelijke);
- de bedrijfsvoering in prostitutiebedrijven (lichamelijke en geestelijke integriteit van prostituees, aanwezigheid van minderjarige en illegale prostituees en dergelijke).

Overigens acht de wetgever het geen taak voor de gemeentelijke of rijksoverheid om de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee te reguleren: over de aard van hun onderlinge werkverhouding dienen zij zelf te beslissen.

Op de mogelijkheden om terzake beleid te voeren, zal in de artikels-gewijze toelichting kort worden ingegaan. Voor het overige wordt verwezen naar het handboek *Lokaal prostitutiebeleid* (VNG-uitgeverij, Den Haag, 1999).

4. *Vormen van (exploitatie van) prostitutie*

Prostitutie wordt in tal van vormen uitgeoefend en geëxploiteerd. Een aantal van die vormen kan worden onderscheiden, naar gelang de mate waarin de prostituee daarbij zelfstandig werkzaam is.

Bij prostitutie die wordt uitgeoefend *in een daarvoor ingerichte ruimte en in dienstverband* (seksclubs, bordelen, privéhuisen en dergelijke), is de invloed van de exploitant naar verhouding het grootst. In de inrichting bepaalt hij de 'huisregels' voor de prostituee, die bijvoorbeeld kunnen uiteenlopen van verplicht condoomgebruik tot de onmogelijkheid voor de prostituee om onveilig seksueel contact te weigeren. Bij deze vorm van prostitutie wordt de hoogte van de inkomsten van de exploitant rechtstreeks beïnvloed door het aantal klanten.

Bij prostitutie die wordt uitgeoefend *in een daarvoor ingerichte ruimte maar niet in dienstverband* (kamerverhuurbedrijven, raamprostitutiebedrijven, prostitutiehotels en dergelijke), is sprake van een geringere invloed van de exploitant en van een minder direct verband tussen het aantal klanten en de inkomsten van de exploitant. Meestal beperkt de rol van de exploitant zich tot het verhuren van 'ramen', en bestaat tussen exploitant en prostituee alleen een huurovereenkomst. De prostituee werkt in hoge mate zelfstandig (en voor zichzelf), al kan die zelfstandigheid worden beperkt door andere omstandigheden zoals een afhankelijkheid van de exploitant of een (slechte) eigen financiële situatie.

Bij prostitutie die wordt uitgeoefend *buiten een daarvoor ingerichte ruimte maar wel in dienstverband* (escortbedrijven en dergelijke), geldt weer wel dat het aantal klanten rechtstreeks van invloed is op de inkomsten van de exploitant. De prostituee werkt daarbij echter niet in het bedrijf van de exploitant, maar in een hotel of bij klanten thuis. De bemoeienis van de exploitant met de werkwijze van de

prostitutee is daardoor relatief gering.

Bij prostitutie die wordt uitgeoefend *buiten een daarvoor ingerichte ruimte en niet in dienstverband* (straatprostitutie, thuiswerk en dergelijke) is de zelfstandigheid van de prostitutee doorgaans het grootst. Straatprostituees werven hun klanten op de openbare weg. Thuiswerk(st)ers adverteren soms in bladen, maar beschikken vaak ook over een vaste klantenkring die zich uitbreidt langs informele weg. Op zichzelf zijn zij in staat zelf 'de regels te bepalen'. Maar doordat de onderhandelingen tussen klant en prostitutee in korte tijd moeten worden afgerond en de werksituatie vaak onveilig is, is de machtspositie van klanten relatief sterk. Die wordt nog versterkt doordat straatprostituees veelal drugs gebruiken; de noodzaak om hun verslaving te bekostigen, kan verder afbreuk doen aan hun onderhandelingspositie.

Genoemde vormen van (exploitatie van) prostitutie onderscheiden zich niet alleen voor wat betreft de zelfstandigheid van de prostitutee, maar ook voor wat betreft de invloed op de openbare ruimte van elk van die vormen. Zo behoeft bijvoorbeeld geen betoog, dat van 'zichtbare' vormen (straat- en raamprostitutie) een veel sterkere uitstraling op de woon- en leefomgeving uitgaat dan van club- of escortprostitutie. Wel kan worden opgemerkt dat omdat raamprostitutie meer zichtbaar is, wel betere controle mogelijkheden voorhanden zijn. Het ligt dan ook in de rede dat dit onderscheid in het gemeentelijk prostitutiebeleid tot uitdrukking zal komen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de hier geschetste 'zelfstandigheid' van de prostitutee niet dient te worden opgevat als het zelfstandig ondernemerschap, zoals dat wordt gedefinieerd door het Ministerie van Economische Zaken en onder meer wordt toegepast bij de beoordeling of ondernemers uit EU-associatielanden zich hier mogen vestigen. Aan dat zelfstandig ondernemerschap worden – vanzelfsprekend – verdergaande eisen gesteld (die betrekking hebben op het oprichten en instandhouden van een onderneming). Meer hierover is te vinden in de toelichting bij artikel 3.3.2, eerste lid onder c.

5. Handhaving

In algemene zin – en ook in casu – moet, voordat wordt besloten over het vaststellen van vergunningsvoorschriften, worden gezien of handhaving daarvan in voldoende mate mogelijk is. Aanwijzing 13 van de *Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving* (VNG-uitgeverij, Den Haag, 1998) hierover: ‘Nieuwe regelingen, die niet verplicht zijn voorgeschreven door een hogere regeling, worden niet tot stand gebracht dan nadat is nagegaan of naleving goed mogelijk is en of uitvoering en handhaving in voldoende mate te realiseren zijn.’

Blijkens de MvT acht de wetgever het ‘vanzelfsprekend dat voldoende capaciteit bij politie, gemeentelijke autoriteiten en Openbaar Ministerie aanwezig moet zijn om bestuurlijk en strafrechtelijk op te treden tegen vormen van prostitutie die in strijd zijn met de in artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht neergelegde verboden en/of de gemeentelijke vergunningsvoorschriften. Met het oog daarop is in de MvT aangekondigd dat:

- met de betrokken instanties en overheden afspraken zullen worden gemaakt ter verzekering van het inzetten van voldoende handhavingscapaciteit;
- inzet van extra middelen zo nodig zal worden gerealiseerd door herschikking van middelen en een andere prioriteitsstelling; en
- daartoe, overeenkomstig de aanbeveling van het Openbaar Ministerie (OM), een zogenaamd handhavingsarrangement zal worden opgesteld.

Aan de hand van dit handhavingsarrangement zullen in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en OM afspraken moeten worden gemaakt over de handhaving op lokaal niveau. Op de inhoud van het handhavingsarrangement en de daarover op lokaal niveau te maken afspraken, is nader ingegaan in het onderdeel “Handreiking handhavingsarrangement prostitutiebeleid” van het handboek *Lokaal prostitutiebeleid*.

Overigens is de wetgever van mening dat de naleving van gemeentelijke voorschriften over (exploitatie van) prostitutie primair – en afdoende – kan worden verzekerd door inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten en dat het daarom niet nodig is overtredingen daarvan aan te merken als misdrijven in strafrechtelijke zin.

Mensenhandel

Op advies van het Openbaar Ministerie en de Raad van State zijn de artikelen 250bis (algemeen bordeelverbod), 250ter (verbod op mensenhandel) en 432, aanhef en onder 3% (verbod op soutenance) geïntegreerd in artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. Tot 1 februari 1994, toen artikel 250ter werd gewijzigd, waren vrouwenhandel en handel in minderjarige mannen strafbaar. Met de wijziging van artikel 250ter werd ook handel in meerderjarige mannen onder de strafbepaling gebracht en gold de strafbaarstelling mensenhandel. Overigens komt de term 'mensenhandel' in artikel 250a niet letterlijk voor.

De bestrijding van mensenhandel is een belangrijke doelstelling van de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Over het algemeen verkeren illegale prostituees door diverse omstandigheden in een extra kwetsbare positie. In het geval van mensenhandel worden zij veelal onder valse voorwendsels naar Nederland gelokt en op tal van manieren gemanipuleerd, bijvoorbeeld doordat hun paspoort wordt ingenomen of doordat hun angst wordt aangepraat voor de politie. Bovendien zijn zij, anders dan Nederlandse prostituees, meestal volkomen geïsoleerd van de buitenwereld: er is weinig tot geen contact met familie, vrienden en kennissen en voor zover zij al contact kunnen zoeken met de buitenwereld vormt het taalprobleem daarbij vaak een barrière.

De wetgever acht daarom een extra stringente aanpak van mensenhandel op zijn plaats en heeft mede daarvoor artikel 250a in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Daarvoor evenzeer van belang acht de wetgever het dat gemeenten, via de door hen vast te stellen vergunningsvoorschriften, het exploitanten verbieden in hun bedrijf prostituees zonder geldige verblijfstitel werkzaam te laten zijn (zie hiervoor de toelichting bij artikel 3.3.2, eerste lid, onder c).

Bevoegdheden opsporingsambtenaren en toezichthouders

Dit hoofdstuk bevat geen bepalingen over opsporingsambtenaren en toezichthouders. Hun bevoegdheden zijn geregeld in hoofdstuk 6 van deze model-APV en in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Gemeenten die in de vergunning nadere vergunningsvoorschriften opnemen met daarin eisen ten aanzien van (volks)gezondheid en hygiëne waarvan de controle het best kan geschieden door GGD-artsen, kunnen desgewenst deze functionarissen als toezichthouder aanwijzen. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat er spanning kan ontstaan tussen de functie van vertrouwenspersoon en de taak als toezichthouder. Op die manier kunnen zij de bevoegdheden verkrijgen die voor adequate controle noodzakelijk zijn.

2 Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie

Achtergrond

1 Aard

Mensenhandel is een ernstige vorm van criminaliteit. Het kan daarbij gaan om criminaliteit in georganiseerd verband. De financiële belangen die daarmee gemoeid zijn, zijn vaak erg groot. Maar mensenhandel kan zich ook voordoen, gepleegd in vereniging, of gepleegd door slechts een persoon. Kern is dat mensen in een situatie worden gebracht en/of gehouden, waarin ze beschikbaar zijn voor de prostitutie, en dat dat bijvoorbeeld gebeurt door misleiding, door gebruikmaking van overwicht en dwang, door het brengen over de landsgrens of in minderjarigheid.

De situatie van slachtoffers kan uiteenlopen van een afhankelijke positie met subtiele dwang tot volstrekte controle gepaard gaande met dreiging met of daadwerkelijke uitoefening van geweld. Maar juridisch gezien hoeft er niet altijd sprake te zijn van dwang. In bijlage 1 wordt de relevante wettelijke context van mensenhandel beschreven.

Slachtoffers en handelaren komen overal vandaan. Zij hebben uiteenlopende achtergronden en als het gaat om buitenlanders, ook verschillende motieven om naar Europa c.q. Nederland te komen. Bedacht moet worden dat ook mannen en minderjarigen slachtoffer kunnen zijn.

Handelaren zijn veelal georganiseerd in bovenregionaal en internationaal opererende netwerkmachtige structuren met uiteenlopende organisatiegraden en -vormen. Zij gebruiken verschillende kanalen en methoden.

2 Prioriteit

Bestrijding van mensenhandel is een van de door het Openbaar Ministerie gestelde prioriteiten in de opsporing.

Hoewel het zo is dat de andere vormen van uitbuiting in de prostitutie niet met zoveel woorden tot prioriteit zijn bestempeld, is het van het grootste belang dat ook deze andere vormen van uitbuiting adequaat worden opgespoord en vervolgd.

Met betrekking tot het voordeel trekken uit de in art. 250a van het WvSr genoemde ongeoorloofde gedragingen (zie bijlage 1) geldt, dat zij dezelfde aandacht krijgen in de opsporing en de vervolging als de ongeoorloofde grondgedragingen.

Met betrekking tot het delict van artikel 248b WvSr. – het plegen van ontucht met een 16 of 17-jarige prostituee (m/v) – geldt, dat hiervoor geen gerichte opsporing aan de orde is.

3 Doelstelling van het opsporings- en vervolgingsbeleid

Bescherming van de slachtoffers (zie paragraaf 1 onder: 'opsporing').
Het blootleggen van criminele handelingen en motieven van mensenhandelaren/ exploitanten en het oprollen van de achterliggende (criminele) organisaties.

Afromen van het financieel voordeel.

Speciale en generale preventie.

4 Aanpak

Bij het parket fungeert één van de officieren van justitie ten behoeve van de andere betrokken overheden en de opsporingsdiensten als contact-functionaris mensenhandel.

De aanpak van mensenhandel begint met een open oog voor signalen dat mensenhandel aan de orde is. Signalen kunnen worden ontvangen bij het houden van controles in het prostitutiecircuit. Signalen kunnen ook worden ontvangen en opgediept tijdens lopende onderzoeken.

Als uit controle en onderzoek of anderszins van serieus te nemen signalen blijkt moet de officier van justitie op de hoogte worden gesteld.

De officier van justitie gelast nader onderzoek.

Behalve een open oog voor signalen is ook verdere professionalisering vereist. Van belang voor adequate opsporing is de verwezenlijking van een eenduidige informatievoorziening- en verwerking. De samenwerking tussen de politieregio's behoort vlekkeloos te zijn. Samenwerking van politie (en OM) met instellingen die bij de opvang van slachtoffers van mensenhandel zijn betrokken, behoort eveneens bij het inhoud geven aan de verdere professionalisering. Ook eenduidigheid in politieel, justitieel en bestuurlijk beleid is vereist voor een goede handhaving van de wet en de verwezenlijking van hetgeen met deze wetgeving wordt beoogd. Het sluiten van handhavingsarrangementen draagt daaraan bij.

In het kader van controle en opsporing moet steeds worden bedacht dat de exploitant de belangrijkste schakel vormt in het marktmechanisme van vraag en aanbod rond deze vorm van uitbuiting. Het moet voor een exploitant onaantrekkelijk worden gemaakt om slachtoffers van mensenhandel voor zich te laten werken en om de regels te schenden die zijn gesteld in het kader van de regulering van de geoorloofde vormen van prostitutie. In de branche moet duidelijk zijn dat de exploitant wordt aangepakt bij misstanden.

5 Slachtofferzorg

De zorg voor slachtoffers, waaronder een correcte bejegening en zorgvuldige informatieverstrekking, en de opsporing en vervolging dienen plaats te vinden met inachtneming van het bepaalde in de vreemdelingencirculaire B-17 en de geldende aanwijzing voor slachtofferzorg.

Samenvatting

Deze aanwijzing regelt de aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie.

Pre-opsporing

Bestuursrecht en (lokaal) prostitutiebeleid

Decriminalisering van de exploitatie van de prostitutie zal naar verwachting leiden tot beheersing, sanering en regulering van die exploitatie van geoorloofde vormen van prostitutie.

Bij ongeoorloofde vormen van prostitutie zal strafrechtelijk optre-

den naar verwachting gericht en effectiever kunnen plaatsvinden.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod maakt voor gemeenten de weg vrij om een effectief beleid te voeren met betrekking tot alle niet strafbare vormen van exploitatie van prostitutie. Ook kan zonder belemmeringen beleid worden gevoerd ten aanzien van de activiteiten van exploitanten van seksbedrijven.

De lokale overheid behoort de voorwaarden te stellen waaronder exploitatie van prostitutie binnen de eigen gemeentegrenzen toelaatbaar is. Dit bestuurlijk beleid zal in het driehoeksoverleg moeten worden afgestemd met de andere (politiële en justitiële) beleidsterreinen. Dat betekent dat daar ook wordt gesproken over de manier waarop de inzet van het bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingssysteem dient te geschieden: de systemen zijn nevenschikkend, maar ook complementair.

Voor gemeenten kan de verordening van de VNG gelden als model om gemeentelijk prostitutiebeleid te voeren.

Er is ook een Handboek lokaal prostitutiebeleid voorhanden, waarin onder andere een "handreiking voor het opstellen van een handhavingsarrangement" en de gewijzigde "B17 procedure" is opgenomen.

Dit Handboek is op te vragen bij de VNG-uitgeverij in Den Haag.

Opsporing

1 B17 procedure in de Vreemdelingencirculaire

Ten aanzien van slachtoffers die illegaal vreemdeling zijn en die aangifte hebben gedaan of illegaal in Nederland verblijvende getuigen, is het van groot belang dat zij gedurende langere tijd ter beschikking van de justitie kunnen blijven. In het vreemdelingenrecht is daartoe een voorziening geopend. Zie hiervoor de zogenaamde B17-procedure die in bijlage 3 is opgenomen.

(Noot redactie Handboek: de B17 procedure is integraal opgenomen in dit deel van het Handboek).

Belangrijke elementen zijn:

- Het slachtoffer kan zich desgewenst laten bijstaan door een vertrouwenspersoon.
- Er moet sprake zijn van goede voorlichting aan het slachtoffer

over de verschillende fasen en het verloop van de procesgang.

- Er moet worden gewezen op de mogelijkheid van medisch onderzoek.
- Zo nodig wordt initiatief genomen voor goede opvang en begeleiding van het slachtoffer (bijvoorbeeld contact opnemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel).

2 Informatie-uitwisseling: via CID¹ naar de Divisie Recherche van het KLPD

Effectieve aanpak van mensenhandel kan niet zonder goede informatie-uitwisseling. Alle betrokkenen dienen elkaar met inachtneming van de geldende rechtsregels te informeren. Dit geldt ook voor de informatiestromen binnen het politie-apparaat.

Aparte aandacht verdient informatie-uitwisseling via de CID met de divisie recherche. Alle voor de aanpak van mensenhandel relevante gegevens dienen door de controlerende opsporingsinstanties via de CID aan de divisie recherche beschikbaar te worden gesteld. De CID dient een bijdrage te leveren aan de informatievergaring door zich (ook) te richten op signalen van mensenhandel.

De divisie recherche dient haar landelijke informatiepositie aan te wenden door bovenregionale of internationale ontwikkelingen te signaleren en te analyseren en deze gegevens beschikbaar te stellen aan korpsen die daar belang bij kunnen hebben. Vereist is een alerte en actieve opstelling van de politiekorpsen en in het bijzonder van de divisie CRI.

De CID-officier van justitie ziet toe op de informatie-uitwisseling via de CID, door regelmatig na te (doen) gaan of er signalen van mensenhandel worden aangetroffen in de aan de CID ter beschikking staande registers en door na te (doen) gaan of er ondersteunende informatie aanwezig is.

De contactfunctionaris mensenhandel en de zaaksofficier van justitie coördineren de inzet van de verschillende politie-onderdelen met inachtneming van het voorgaande.

3 Controles

Het verdient aanbeveling om controle vorm te geven in structurele, doelgerichte en voldoende bezoeken aan prostitutie-bedrijven. Deze

bezoeken moeten zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in het prostitutiecircuit en op vroegtijdige opvang van signalen dat mensenhandel aan de orde is. Het zichtbaar en herkenbaar aanwezig zijn van de politie in het prostitutiecircuit zal de aangiftebereidheid gunstig beïnvloeden. Er gaat ook een preventieve werking vanuit. De controles dienen bij voorkeur te worden uitgevoerd door een vaste groep van functionarissen van verschillende disciplines. Bijvoorbeeld zouden politie-ambtenaren die gespecialiseerd zijn in zedenzaken en medewerkers van de vreemdelingendienst kunnen participeren.

4 Coördinatie (politie)controle

Toezicht, controle en opsporing in het prostitutiecircuit zal altijd goed moeten worden gecoördineerd. Dit ongeacht de wijze en de frequentie van de controle en ongeacht wie de controle uitvoert. Coördinatie is noodzakelijk vanwege de uiteenlopende bevoegdheden en belangen. Zelfs bij de politie kan daarvan al sprake zijn (denk bijvoorbeeld aan het mogelijk botsende belang tussen vreemdelingendienst en de reguliere politie bij het aantreffen van een illegale prostituee die mogelijk slachtoffer is van mensenhandel). Afspraken zullen bijvoorbeeld moeten worden gemaakt over de frequentie van de controle, de plaatsen waar wordt gecontroleerd, het doel van de controle (bijvoorbeeld dwang, illegaliteit) en wanneer en op welke wijze actie wordt ondernomen tijdens of naar aanleiding van de bevindingen bij controle.

Het ligt voor de hand om de coördinatie binnen de politie gestalte te geven binnen de multidisciplinair samengestelde vaste teams.

5 Team

Een opsporingsonderzoek naar mensenhandel behoort te worden uitgevoerd door een multidisciplinair samengesteld vast team, waarin (sterke en regionale) coördinatie is gewaarborgd.

Samenstelling kan geschieden afhankelijk van de in het concrete geval benodigde expertise. Bij grootschalig georganiseerde mensenhandel zal inzet van een kernteam opportuun kunnen worden geacht, bijvoorbeeld bij aanwijzingen van mensenhandel in grootschalig bovenregionaal of internationaal georganiseerd verband, al dan niet gepaard gaand met andere vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld mishandeling, levensdelicten, bedreiging en afpersing of overtreding van de Opiumwet).

6 Financieel onderzoek

Met mensenhandel kunnen grote sommen geld worden verdiend. Het is van belang om onderzoek te doen naar de geldstromen met het oog op ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, zo nodig door instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek. In de praktijk blijkt nogal eens dat na een zeer uitvoerig feitenonderzoek geen capaciteit meer beschikbaar is om het wederrechtelijk verkregen voordeel in kaart te brengen. Het is effectief en efficiënt om al zoveel als mogelijk in de aanvang van het klassieke strafrechtelijk onderzoek (bij verhoren, huiszoekingen en dergelijke) rekening te houden met het financieel onderzoek. Vroegtijdig financieel rechercheren kan ook voorkomen dat vermogensbestanddelen worden onttrokken aan politieke en justitiële doeleinden. De gegevens uit het financieel onderzoek kunnen bovendien dienstig zijn in het kader van de bewijsvoering in de strafzaak.

Vervolging

1 Algemeen

Signalen van mensenhandel dienen in ieder geval tot opsporing en zo enigszins mogelijk tot vervolging te leiden. Zo nodig kunnen (ook) andere delicten tenlaste worden gelegd. Vervolging is in ieder geval van het grootste belang als er minderjarige slachtoffers zijn.

2 Zo nodig concentratie van vervolging

Bij georganiseerde mensenhandel, die het regionaal/ arrondissemmentelijk niveau overstijgt, is concentratie van vervolging in één arrondissement in beginsel aanbevolen. Vervolging in een arrondissement is soms zelfs dwingend voorgeschreven. Het strafvorderlijk kader daarvoor is gegeven in artikel 6 WvSr.

Concentratie van vervolging ligt bijvoorbeeld voor de hand als de slachtoffers of de handelaren zich met name in één arrondissement bevinden of als er al een gerechtelijk vooronderzoek loopt in een arrondissement.

Het arrondissement waar als eerste opsporingshandelingen zijn verricht neemt het initiatief om te komen tot eventuele concentratie van vervolging

Strafvordering

Bij mensenhandel zal gevangenisstraf dienen te worden geëist. De door het OM voorgestane straftoemeting dient in concrete gevallen te worden bepaald aan de hand van:

- Factoren als het aantal verhandelde personen.
- De mate waarin de tenlastegelegde mensenhandel persoonlijk leed heeft toegebracht.
- De omstandigheid dat de verdachte heeft gehandeld met het oogmerk van eigen financieel gewin.
- De omstandigheden, genoemd in artikel 250a WvSr. lid 2 en lid 3.
- Het gewelddadige en/of listige karakter van de handelingen van verdachte.
- De duur van de periode waarin de mensenhandel heeft plaatsgevonden.
- De factoren die de dwangpositie in het concrete geval bepalen.
- De organisatiegraad van de handelaren.
- De bewezen te achten andere delicten (bv. deelneming criminele organisatie, mishandeling, etc.).

In voorkomende gevallen zal de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel of een geldboete kunnen worden geëist.

Bijlage 1

Relevante wettelijke context

1 Algemeen

Mensenhandel is geen klachtdelict. Voor opsporing (en vervolging) is aangifte niet noodzakelijk. Een aangifte zal echter doorgaans van grote betekenis zijn in het kader van de bewijsvoering.

De wettelijke bepaling waarin kort gezegd (onder meer) mensenhandel wordt verboden, is artikel 250a WvSr (zie bijlage 2).

Artikel 250a WvSr is in de plaats gekomen van de artikelen 250bis WvSr (bordeelverbod), 432 aanhef en onder 3 WvSr (soutenage) en 250ter WvSr (mensenhandel). In het artikel zijn strafbaar gesteld alle vormen van exploitatie van ongeoorloofde prostitutie. Het gaat om het in de prostitutie brengen en houden, en het daarvan profiteren.

Zoals hiervoor gezegd is in de praktijk vaak te zien dat slachtoffers verkeren in een positie die kan uiteenlopen van een situatie met subtile dwang tot volstrekte controle, gepaard gaande met of daadwerkelijke uitoefening van geweld. Dit is veelal de situatie, die zal passen in de omschrijving van artikel 250a lid 1 sub 1 van het WvSr. Maar voor de strafbaarheid van het in het eerste lid onder 2 van dat artikel genoemde aanwerven en medenemen is een dergelijke positie niet vereist. Het louter medenemen en/of aanwerven van mensen naar een ander land met de wetenschap dat zij daar de prostitutie gaan bedrijven is al voldoende om van mensenhandel te spreken, ook al zou dit geschieden uit de vrije wil van degene die wordt meegenomen of aangeworven.

De onderdelen 4, 5 en 6 van artikel 250a zijn nieuw ten opzichte van het geschrapte artikel 250ter WvSr. De wetgever heeft voor ogen gehad om absolute zekerheid te bewerkstelligen dat effectief tegen achtergrondaders kan worden opgetreden (het opzettelijk voordeel trekken). De wetgever was er niet zeker van dat dit ook kon worden bereikt door toepassing van de bestaande vormen van deelneming. Dit betekent ook dat bijvoorbeeld de partner en de kinderen van een exploitant, die zich schuldig maakt aan mensenhandel, en die hiervan op de hoogte zouden zijn of redelijkerwijs zouden moeten

zijn, zich schuldig zouden kunnen maken aan een van de bepalingen van artikel 250a lid 1, onder 3, 4, 5 en 6 WvSr.

Voor het bestanddeel "opzettelijk" is gekozen omdat zonder deze toevoeging ook het onachtzaam handelen onder de delictsomschrijving zou vallen, in tegenstelling tot de onderdelen 1 tot en met 3 en het oude soutenageartikel, waarin de opzet al besloten is in de delictsomschrijving zelf (door bijvoorbeeld woorden als dwingen, bewegen, aanwerven, ontvoeren etc.).

En voor alle duidelijkheid: de opzet is gericht op "voordeel", en niet op de minderjarigheid. Er hoeft dus in de ogen van de wetgever niet bewezen te worden dat de minderjarige is bewogen door degeen die voordeel geniet. Het is voldoende om te bewijzen dat de dader voordeel trekt uit de seksuele handelingen van de minderjarige.

In het (nieuwe) artikel 248b WvSr wordt de strafbaarstelling geregeld van de prostituant die seksuele handelingen verricht met een prostituee, die zijn of haar diensten aanbiedt. Hier is beoogd de prostitutie tegen te gaan van personen die 16 of 17 jaar zijn.

2 Dwang/uitbuiting

In feite gaat het bij mensenhandel, als verwoord in artikel 250a, lid 1 sub 1 WvSr om een dwang- of uitbuitingssituatie, die nader kan worden aangeduid als het ontbreken van vrijwilligheid. "Ontbreken van vrijwilligheid" dient in dit verband te worden opgevat als de vermindering van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken. Voor de bepaling of hiervan sprake is geweest, is van belang of betrokkene in staat is geweest in zelfstandigheid een beslissing te nemen, en/of betrokkene daarbij in staat is geweest om de gevolgen van de beslissing te overzien.

Belangrijk meetpunt daarvoor is of kan worden gezegd dat een prostituee in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de situatie waarin een mondig prostituee in Nederland pleegt te verkeren.

3 Anonimiteit

De bepalingen inzake de bedreigde getuige in het Wetboek van Strafvordering kunnen onder omstandigheden van toepassing zijn. In deze aanwijzing wordt ook nadrukkelijk gewezen op de regeling

van beperkte anonimiteit in het Wetboek van Strafvordering. Zie hiervoor de artikelen 190 en 284 WvSv.

4 Bijzondere problematiek

Een groot aantal prostituees is vreemdeling. Velen van hen zijn niet afkomstig uit een EU-land. Er is veelal geen sprake van een geldige verblijfstitel.

Voor de bepaling van de onvrijwilligheid bij vreemdelingen in het geval van artikel 250a lid 1 sub 1 WvSr. moet(en) worden meegewogen factoren als

- De cultuur en de economische situatie in het land van herkomst. Deze elementen kunnen medebepalend zijn voor de manier waarop het slachtoffer hier in de prostitutie is beland en voor de dwang-uitbuitingssituatie van het slachtoffer.
- De huidige en de daaraan voorafgaande situatie.

Er kan sprake zijn van onvrijwilligheid bij het maken van de keus om naar Nederland te komen (bijvoorbeeld omdat het slachtoffer wordt misleid, of omdat het slachtoffer “alles” wil doen om de slechte situatie in het land van herkomst te ontsnappen). Ook kan er sprake zijn van het ontbreken van vrijwilligheid in een later stadium (bijvoorbeeld betrokkene wist dat hij/zij in de prostitutie zou gaan werken, maar blijkt hier aangekomen steeds hoger wordende “schulden” te moeten afbetalen, te worden beperkt in de bewegingsvrijheid, reisdocumenten te moeten inleveren, etc.).

Ook illegaliteit kan zoals gezegd een rol spelen bij de dwang-/uitbuitingssituaties. Natuurlijk is het zo dat ook Nederlanders slachtoffer van mensenhandel kunnen zijn.

Signalen die kunnen wijzen op mensenhandel zijn opgenomen in bijlage 3.

5 Het begrip “prostitutie”

Het begrip “prostitutie” zoals dat werd gebruikt in art. 250ter WvSr is niet teruggekeerd in de wettekst van artikel 250a WvSr. De wetgever wilde eenduidigheid in de begrippen. Onder prostitutie werd verstaan “het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling”. Deze omschrijving is vervolgens gebezigd in het nieuwe artikel.

6 Minderjarige slachtoffers

Minderjarigheid vormt een apart element in de strafbaarstelling. Het tot prostitutie brengen van een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, levert een strafbaar feit op, waarbij de onvrijwilligheid wordt aangenomen. Bovendien kan minderjarigheid strafverzwaring opleveren. Zie hiervoor bijlage 2.

Voor voltooiing van het delict is niet vereist dat het slachtoffer daadwerkelijk in de prostitutie belandt. Iedere handeling is strafbaar die ertoe leidt dat iemand in de prostitutie zou kunnen belanden. Dat geldt van het aanwerven tot aan het bijdragen aan de dwang-/uitbuitingssituatie van het slachtoffer in de prostitutie.

7 Andere toepasselijke strafbepalingen

Mensenhandel zal niet in alle gevallen kunnen worden bewezen en de feiten zullen soms in meer dan een strafbepaling vallen. Bij de tenlastelegging dient daarmee rekening te worden gehouden.

Andere toepasselijke strafbepalingen zijn bijvoorbeeld:

- art 140 WvSr (deelname aan een misdadige organisatie);
- art 197a WvSr en art 197 b WvSr (mensensmokkel);
- art 225 WvSr (valsheid in geschrifte);
- art 68 AWR (niet of onjuist voeren van administratie/boekhouding);
- art 231 WvSr (valse reisdocumenten);
- art 242 WvSr (verkrachting);
- art 247 WvSr (ontucht met wilsonbekwame);
- art 248b WvSr (ontucht plegen met een prostituee van 16 of 17 jaar oud);
- art 250 WvSr (koppelarij);
- art 282 en 283 WvSr (vrijheidsberoving);
- art 284 WvSr (dwang);
- art 285 WvSr (bedreiging);
- art 285a WvSr (intimidatie);
- art 300 e.v. WvSr (mishandeling);
- art 317 WvSr (afpersing);
- art 318 WvSr (afdreiging);
- art 326 WvSr (oplichting);
- art. 2 WAV;
- overtredingen van de Wet wapens en munitie.

Bijlage 2

Schema artikel 250a WvSr

Delictsomschrijving

Lid 1 Schuldig aan overtreding van dit artikellid is

- 1 degene die een ander door
 - geweld of
 - een andere feitelijkheid of
 - bedreiging met
 - geweld of
 - een andere feitelijkheid
 - dwingt, dan wel door
 - misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of
 - misleiding
 - beweegt
 - zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen
 - met een derde
 - tegen betaling, dan wel
 - onder voornoemde omstandigheden
 - enige handeling onderneemt, waarvan hij of zij
 - weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat
 - die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt.
- 2 degene die een persoon
 - aanwerft
 - medeneemt of
 - ontvoert
 - met het oogmerk die persoon
 - in een ander land
 - ertoe te brengen
 - zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen
 - met een derde
 - tegen betaling.
- 3 degene die een ander
 - ertoe brengt
 - zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen

- met een derde
- tegen betaling, dan wel ten aanzien van die ander
- enige handeling onderneemt
 - waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander
 - zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander
- minderjarig is.

4 degene die

- opzettelijk
- voordeel trekt
- uit seksuele handelingen van een ander
- met een derde
- tegen betaling, terwijl hij
- weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich
- onder de onder 1. genoemde omstandigheden
 - beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen.

5 degene die

- opzettelijk
- voordeel trekt uit
- seksuele handelingen van een ander
- met een derde
- tegen betaling, indien die ander
- minderjarig is.

6 degene die een ander door

- geweld of
- een andere feitelijkheid of door
- bedreiging met
 - geweld of
 - een andere feitelijkheid
 - dwingt, dan wel door
- misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht of
- misleiding
 - beweegt
 - hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde
 - te bevoordelen.

Strafbedreiging: gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren en/of geldboete van de vijfde categorie.

Strafverzwarende omstandigheden

Lid 2 Overtreding van artikel 250a WvSr.

de feiten, omschreven in het eerste lid,

- 1 worden gepleegd door twee of meer verenigde personen
- 2 de minderjarige de leeftijd van 16 jaren nog niet heeft bereikt
- 3 geweld of
 - een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.

Strafbedreiging: gevangenisstraf voor ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Lid 3 Overtreding van artikel 250a lid 1

- door twee of meer verenigde personen
- onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid onder 2. en 3.

Strafbedreiging: gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Bijlage 3**Signalen van mensenhandel**

De volgende factoren en bevindingen uit onderzoek kunnen een rol spelen bij de vaststelling dat mensenhandel aan de orde kan zijn. Het betreft een opsomming van voorbeelden die vanzelfsprekend niet allemaal hoeven op te gaan.

- Niet zelf de reis, visa, etc. hebben geregeld.
- Geen beschikking over eigen reisdocumenten.
- Beschikken over een vals of vervalst, door de handelaar/organisatie verzorgd paspoort.
- Angst voor uitzetting.
- Illegaal verblijf of binnenkomst kunnen een rol spelen, doch zijn niet noodzakelijk. Een aantal slachtoffers heeft een legale verblijfstitel of verblijft hier illegaal, na legale binnenkomst.
- Het door betrokkene niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.
- Het onthouden van medische hulp.
- Plicht tot afbetaling van een exorbitant hoge (soms stijgende) reissom, voordat over de eigen inkomsten kan worden beschikt of kan worden gestopt met werken.
- Het moeten afdragen van het grootste (soms toenemend) percentage van de inkomsten hetzij aan de exploitant, hetzij aan derden.
- Uitbetaling aan het slachtoffer van een met de Nederlandse prostitutie afwijkend percentage.
- Plicht om een minimumbedrag per dag te verdienen.
- De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten af aan derden.
- Beperking van de bewegingsvrijheid (bijvoorbeeld niet lang weg mogen, (voortdurende) begeleiding of bewaking), een altijd aanwezige toezichthouder; dit is niet noodzakelijk de exploitant.
- Chantage of bedreiging van familie in het land van herkomst.
- Zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst.
- Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang moeten werken.
- Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling.
- Het afwisselend op verschillende plaatsen te werk worden gesteld

(waarbij de handelaren kennelijk gebruik maken van verschillen in het uitoefenen van vreemdelingtoezicht).

- Namens vele anderen een visumaanvraag doen.
- Opvallend vaak garant stellen bij visumaanvraag.
- Garantstelling voor visumaanvraag van een aantal personen, die niet allen terugkeren.
- Aanwijzingen voor mensensmokkel (signalen hiervoor kunnen afkomstig zijn van het Bureau Bijzondere Zaken van de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie).
- (analyse van) Geldstromen.
- Rechtshulpverzoeken; internationale signalering.

Geen indicatoren zijn bijvoorbeeld:

- Het slachtoffer was eerder in de prostitutie werkzaam.
- Betrokkene wist vooraf dat hij/zij in de prostitutie zou gaan werken.
- Het slachtoffer wenst na het ontdekken van mensenhandel opnieuw in de prostitutie te gaan werken.

Bijlage 4**Relevante beleidsregels inzake slachtofferzorg en hoofdstuk B17
Vreemdelingencirculaire***1 Relevante beleidsregels inzake slachtofferzorg*

- Aanwijzing slachtofferzorg.
- Aanwijzing voor de bejegening van slachtoffers van zedendelicten.

2 Hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire

(Noot van de redactie van dit Handboek: aangezien hoofdstuk B17 integraal is opgenomen in dit Handboek (zie de hierna volgende tekst), is deze als bijlage bij de Aanwijzing vervallen).

3 B17 Vreemdelingencirculaire

1 Uitgangspunten van de B17 procedure

1.1

De in dit hoofdstuk neergelegde procedure maakt onderdeel uit van het beleid om mensenhandel te bestrijden. Bestrijding van mensenhandel is een uitdrukkelijke prioriteit voor politie en Justitie in Nederland. Mensenhandel is een grove schending van de rechten van de mens en een uiterst ernstig misdrijf. Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt tevens strafbaar het opzettelijk voordeel trekken uit onvrijwillige vormen van prostitutie. Ook is in dit verband relevant artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht.

1.2

De delictsomschrijving van artikel 250a luidt:

- 1 Met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:
 - 1 degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;
 - 2 degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling- een ieder die een andere persoon in de prostitutie brengt;
 - 3 degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet ver-

- moeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;
- 4 degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1 genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;
- 5 degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien die ander minderjarig is;
- 6 degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde te bevoordelen;
- 2 De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
- 1 de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2 de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3 geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.
- 3 De feiten omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2 en 3, worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of een geldboete van de vijfde categorie.

De tekst van artikel 248b luidt als volgt:

Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

1.3

Het overgrote merendeel van de slachtoffers van mensenhandel is vrouw. Er is echter in dit hoofdstuk afgezien van het hanteren van de meer gangbare term vrouwenhandel om verwarring te voorkomen. Ook mannen en minderjarigen vallen onder de bescherming van dit hoofdstuk.

1.4

Het doel van dit hoofdstuk is uitdrukkelijk tweeledig. Het bieden van faciliteiten voor de opsporing en vervolging van daders van mensenhandel en het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf. Het behandelen met respect van het slachtoffer en van getuigen die aangifte doen maakt daar onderdeel van uit. Evenals het trachten de veiligheid van slachtoffers te garanderen en de rechten van slachtoffers te beschermen.

1.5

Mensenhandel is geen klachtdelict. Om tot vervolging over te kunnen gaan is een aangifte geen absolute voorwaarde. Desalniettemin is het voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek van groot belang dat zowel slachtoffers als getuigen die aangifte doen gedurende langere tijd ter beschikking blijven van de Justitie om de bewijsvorming te kunnen afronden. Dit rechtvaardigt de opschorting van de verwijdering dan wel het verlenen van een tijdelijke vergunning tot verblijf.

1.6

Aan mogelijke slachtoffers wordt een periode gegund van maximaal drie maanden, waarbinnen zij moeten beslissen of zij aangifte willen doen. Bedenktijd wordt gegeven omdat slachtoffers van seksuele gewelddaden vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten. Gedurende die periode wordt hun verwijdering uit Nederland opgeschort.

Doen zij aangifte dan geeft hen dat een automatisch recht op een vergunning tot verblijf. De beslissing hiertoe berust bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie (IND). Het Openbaar Ministerie (OM) wordt van deze beslissing op de hoogte gesteld. Deze vergunning is geldig gedurende de duur van het proces tegen de verdachte, tot en met de uitspraak van het Gerechts-

hof. Doen zij aangifte maar willen zij terugkeren naar het land van herkomst dan worden er afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie omtrent de wijze waarop zij zich beschikbaar zullen houden van de Justitie. Doen zij geen aangifte dan wordt hen na ommekomst van die drie maanden vertrek aangezegd. Die aanzegging blijft achterwege indien betrokkene een verzoek doet om een vergunning tot verblijf voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoet.

1.7

Voor getuigen die aangifte doen maar zelf geen slachtoffer zijn geldt dat zij recht hebben op een vergunning tot verblijf indien en zolang als het Openbaar Ministerie hun verblijf in Nederland noodzakelijk acht. De beslissing op het verblijf vindt in dit geval plaats door de IND in overleg met het Openbaar Ministerie.

1.8

In het geval het Openbaar Ministerie de zaak seponeert geldt dat slachtoffer-aangever en getuigen-aangever hiertegen beklag kunnen instellen bij het Hof. In het geval er niet al wordt beschikt over een titel tot verblijf schort dit beklag het vertrek uit Nederland op tot de uitspraak van het Hof.

1.9

Na afloop van het proces geldt dat het slachtoffer op aanvraag in het bezit kan worden gesteld van een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen indien aangetoond kan worden dat er aan een aantal criteria wordt voldaan.

1.10

Als bijlage bij hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire zijn gevoegd telefoonnummers en adressen voor doorverwijzing voor de coördinatie van opvang van en hulpverlening aan slachtoffers, de procedure voor financiering van de kosten van levensonderhoud van het slachtoffer en financiering van de rechtshulpverlening.

2 Beschrijving van te nemen stappen

2.1 Beschrijving aanvang van de procedure

Het is niet toegestaan vreemdelingen die niet in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel tewerk te stellen in een seksinrichting. Bij AMvB is vastgelegd dat verlening van een tewerkstellingsvergunning is uitgesloten voor "werkzaamheden geheel of gedeeltelijk bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden" (Artikel 3 Besluit ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen, Stb. 1995,406; Delegatie en uitvoeringsbesluit Wav, stcrt.31 augustus 1995,168). Tewerkstelling zonder geldige tewerkstellingsvergunning is strafbaar gesteld in de Wet economische delicten (Artikel 1 sub 4 jo artikel 2 lid 4 jo artikel 6 lid 1 sub 4 Wed). Ingevolge de gemeentelijke vergunningen afgegeven voor de exploitatie van prostitutie geeft herhaaldelijke overtreding van dit voorschrift aanleiding tot sluiting van de seksinrichting over te gaan. Het is noodzakelijk ter handhaving van deze bepaling intensief en systematisch controles uit te voeren. Tot het houden van deze controles zijn bevoegd de Vreemdelingendienst en (zeden)recherche.

Wanneer er in een seksinrichting, in het kader van een controle als hierboven genoemd of in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, illegale vreemdelingen worden aangetroffen, dan dient de politie, reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel de betrokken vreemdeling te wijzen op de onder 2.2. in dit hoofdstuk omschreven rechten.

Daarnaast geldt de onderstaande procedure ook in die gevallen dat een vreemdeling die niet over een geldige vergunning tot verblijf beschikt en in de prostitutie werkzaam is (gewees) zelf contact op neemt met de politie.

Aanwijzingen van mensenhandel worden benoemd in de bijlage 2 bij de Aanwijzing van de Procureurs-generaal inzake de aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie ten behoeve van de Hoofden van de Parketten.

2.2 Beschrijving bedenktijdphase

2.2.1 Opschorting van vertrek

Reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel dient de betrokken korpschef de vreemdeling die het betreft te wijzen op de mogelijkheid aangifte te doen van mensenhandel. De vreemdeling wordt geïnformeerd dat hij of zij dit direct kan doen of gebruik kan maken van een bedenktijd van maximaal drie maanden, om de beslissing tot het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Hierbij wordt zo nodig gebruik gemaakt van tolken werkzaam in opdracht van de politie. Gedurende deze bedenktijdphase wordt de verwijdering van het vermoedelijk slachtoffer opgeschort. De korpschef maakt hiervan aantekening in het identiteitsdocument van betrokkene en meldt de beslissing aan de contactpersoon vrouwenhandel van het Regiokantoor van de IND van zijn regio. Indien betrokkene niet over een dergelijk document beschikt dan wordt een model D16 (aanvraag verlenen vergunning tot verblijf) meegegeven waarop wordt vermeld als doel "onder beperking genoemd in Vc B17" en als einddatum een termijn van 3 maanden. Tevens dient een paspoort te worden aangevraagd bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het land waarvan betrokkene de nationaliteit bezit. De korpschef bemiddelt bij de aanvraag. Indien de korpschef vaststelt dat betrokkene niet in het bezit wordt gesteld van een paspoort in verband met weigerachtigheid van de betreffende autoriteiten kan, in overleg met de IND, vrijstelling van het paspoortvereiste worden verleend.

Slachtoffers en getuigen-aangevers van vrouwenhandel zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. In het geval van bedenktijd geldt een "herstel verzuim termijn" van maximaal 3 maanden (TBV 1998/28, onder 3.5 en 4).

Tevens meldt de korpschef het feit dat een vermoedelijk slachtoffer is aangetroffen dat gebruik wenst te maken van de bedenktijdphase aan de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV). Deze Stichting draagt de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van het vermoedelijk slachtoffer op een opvangadres. Daarbij registreert de Stichting het aantal meldingen. De Stichting schakelt de zorgcoördinator in de

desbetreffende regio in die er vervolgens voor verantwoordelijk is dat de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijk slachtoffer plaatsvindt. In het geval er in de desbetreffende regio nog niet is voorzien in zorgcoördinatie binnen de reguliere hulpverlening, blijft de Stichting tegen Vrouwenhandel verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. Indien het vermoedelijk slachtoffer afkomstig is uit Latijns-Amerika kan de Stichting ESPERANZA door STV als coördinator worden ingeschakeld. De korpschef wijst aanspreekpersonen aan binnen zijn korps die de contacten met de zorgcoördinator onderhouden en centraal aanspreekbaar zijn binnen het opsporingsonderzoek. Zie voor opvang verder onder hoofdstuk 2.2.2 en 3.

N.B. De korpschef onder wiens verantwoordelijkheid het vermoedelijk slachtoffer bedenktijd krijgt blijft gedurende de gehele verdere procedure administratief verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat het vermoedelijk slachtoffer ongeacht de gemeente waar opvangadres of -adressen gevestigd zijn, opgenomen blijft in het Vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) van voornoemd korps. Hetzelfde geldt met betrekking tot inschrijving in de GBA. Het vermoedelijk slachtoffer kiest voor wat betreft opneming in de GBA een briefadres, dat hij/zij gedurende de procedure behoudt ongeacht de feitelijke locatie van het opvangadres, c.q. de opvolgende opvangadressen.

2.2.2 Kosten van levensonderhoud

Nadat is vastgesteld dat het vermoedelijk slachtoffer bedenktijd wenst voor het overwegen van het doen van aangifte, stuurt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND bij wie het verzoek gemeld is door de korpschef, het aanvraagformulier voor de Regeling versprekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) via de zorgcoördinator toe aan het vermoedelijk slachtoffer. De Rvb wordt versprekt teneinde het vermoedelijk slachtoffer in staat te stellen in zijn of haar kosten van levensonderhoud te voorzien. Gedurende de bedenktijd fase is het verrichten van arbeid niet toegestaan. De gegevens op blad 2 van het aanvraagformulier worden voor verzending ingevuld door de contactpersoon. Het aanvraagformulier wordt voorzien van een IND-stempel. De vreemdeling die gebruik wenst te maken van de regeling stuurt het formulier na ontvangst zo spoedig mogelijk toe aan het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA).

Het COA verifieert de gegevens ingevuld op het aanvraagformulier bij de IND contactpersoon van de regio waar het vermoedelijk slachtoffer is gemeld. Indien positief wordt beslist ontvangt de vreemdeling een beschikking van het COA. De uitkering wordt maandelijks achteraf verstrekt.

Gedurende maximaal drie maanden wordt eenmaal per maand door de vreemdeling een formulier ingestuurd voorzien van een droogstempel van de korpschef van de gemeente waar het vermoedelijk slachtoffer opvang wordt geboden, totdat de bedenktijd is beëindigd.

Door toepassing van de Rvb, is betrokkene verzekerd tegen ziektekosten.

2.2.3 Opvang en huisvesting

Het vermoedelijk slachtoffer wordt door de korpschef aangemeld bij de Stichting tegen Vrouwenhandel. Op basis van de melding is de Stichting verantwoordelijk voor plaatsing van het vermoedelijk slachtoffer. Hij of zij wordt al naar gelang de beschikbaarheid van een opvangadres en zijn of haar voorkeur geplaatst. Vervolgens schakelt de Stichting, waar dit reeds mogelijk is, de zorgcoördinator ter plaatse in. Deze is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse begeleiding van het vermoedelijk slachtoffer. Plaatsing wordt door de beschikbare capaciteit bepaald. Als hoofdregel geldt dat in het belang van het onderzoek gedurende de bedenktijdfase opvang wordt gezocht binnen de desbetreffende politieregio. Gedurende de bedenktijdfase dient het vermoedelijk slachtoffer zich maandelijks te melden bij de Vreemdelingendienst van de regio waar hij/zij administratief is ondergebracht. Deze dienst stelt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND-regio waar de eerst melding is geregistreerd in kennis of aan de meldingsplicht is voldaan. Is het slachtoffer minderjarig dan dient in het gezag te worden voorzien.

Tijdens kantooruren is de Stichting tegen Vrouwenhandel telefonisch bereikbaar. Voor het organiseren van eerste opvang buiten kantooruren kan de korpschef een beroep doen op de regionale Meldpunten Vrouwenopvang. In het geval het vermoedelijk slachtoffer afkomstig is uit Latijns-Amerika kan de korpschef een beroep

doen op de Stichting ESPERANZA, die ook buiten kantooruren bereikbaar is. Wordt het vermoedelijk slachtoffer buiten kantooruren door de korpschef geplaatst, hetzij zelfstandig hetzij door bemiddeling van de stichting ESPERANZA, dan meldt hij dit eveneens aan de Stichting tegen Vrouwenhandel. Vervolgens kan de Stichting dan beoordelen of de opvangfaciliteit geschikt is voor een langere tijd.

Het is ook mogelijk in het geval de korpschef verwacht bij een inval in een seksinrichting vermoedelijke slachtoffers aan te zullen treffen, voorafgaande aan de feitelijke inval hiervan al melding te doen aan de Stichting tegen Vrouwenhandel, teneinde tijdig opvangplaatsen beschikbaar te kunnen stellen. Zie voor opvang verder onder hoofdstuk 3.

2.2.4 Medische bijstand en rechtshulp

De zorgcoördinator is eindverantwoordelijk voor de opvang van het vermoedelijk slachtoffer gedurende de bedenktijdfase. De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het vermoedelijk slachtoffer in staat wordt gesteld zich medisch te laten onderzoeken en te laten behandelen. Met het oog op de mogelijke latere afgifte van een vergunning tot verblijf dient een tbc onderzoek onderdeel uit te maken van dit medisch onderzoek.

De zorgcoördinator draagt er zorg voor dat het slachtoffer geïnformeerd wordt over de juridische consequenties van het doen van aangifte. Indien het noodzakelijk blijkt voor het geven van juridisch advies gedurende de bedenktijdfase een rechtshulpverlener in te schakelen ontvangt deze hiervoor financiering van de Raad voor Rechtsbijstand (of: kunnen de gemaakte kosten worden vergoed door middel van de Rvb).

2.3 Beschrijving aangifte-procedure

De korpschef stelt het vermoedelijk slachtoffer op het moment dat hij of zij hiertoe de wens te kennen geeft in staat aangifte van mensenhandel te doen. De korpschef stelt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND per omgaande per fax (D16) van de aangifte in kennis. De aangifte geldt als een verzoek om een vergunning tot

verblijf. Het vermoedelijk slachtoffer wordt verzocht de uitkomst van het tbc-onderzoek te overleggen, dat bij de D16 aan de IND wordt gevoegd en gefaxt. Van het verzoek om een vergunning tot verblijf wordt aantekening gemaakt in het identiteitsdocument van betrokkene. Indien betrokkene niet over een dergelijk document beschikt dan wordt een kopie van het D-16 formulier verschaft. De minister van Justitie beslist op het verzoek om een vergunning tot verblijf. Onvoorziene omstandigheden daargelaten dient binnen 24 uur na aangifte de beslissing op het verzoek om een vergunning tot verblijf te worden genomen. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND stelt de korpschef per fax in kennis van de beslissing op het verzoek. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND stelt het Openbaar Ministerie in kennis van de beslissing. De korpschef geeft een vergunning tot verblijf af en tekent de volgende tekst daarop aan: "onder beperking als genoemd in de Vreemdelingencirculaire 1994, B17." De vergunning tot verblijf houdt zijn geldigheid totdat het feitelijk proces tegen de verdachte is afgerond. Dat wil zeggen maximaal totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan. De vergunning wordt jaarlijks verlengd. De vergunning staat niet toe dat arbeid wordt verricht.

2.3.1 Wens tot vertrek na aangifte

Doet het vermoedelijk slachtoffer aangifte, maar geeft hij of zij te kennen uit Nederland te willen vertrekken dan meldt de korpschef dit aan de contactpersoon vrouwenhandel van de IND. Indien het vermoedelijk slachtoffer bereid is te getuigen in het proces tegen de verdachte neemt de contactpersoon vrouwenhandel van de IND contact op met het Openbaar Ministerie. Acht het Openbaar Ministerie het voor de procesgang tegen de verdachte noodzakelijk dat betrokkene als getuige (ter zitting) gehoord kan worden, dan worden daar in overleg met de aangever nadere afspraken over gemaakt. Het verdient aanbeveling om, indien mogelijk, voorafgaande aan het vertrek contact op te nemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel, of in het geval het vermoedelijke slachtoffers uit Latijns-Amerika betreft de Stichting ESPERANZA. Zodat er afspraken kunnen worden gemaakt met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in de landen van herkomst. NGO's kunnen in dit geval een dubbele functie vervullen. Zij kunnen het vermoedelijk slachtoffer

bijstaan bij het herintegreren na terugkeer en het zorgen voor het in stand houden van de contacten tussen het vermoedelijk slachtoffer en de betreffende Nederlandse instanties.

Geeft het vermoedelijk slachtoffer gedurende de bedenktijdphase aan af te zien van het doen van aangifte of loopt de bedenktijdphase af zonder dat er aangifte is gedaan, dan reikt de korpschef een kennisgeving tot vertrek uit aan betrokkene. Daarbij verdient het aandacht dat in de reis- of identiteitspapieren van de vreemdeling die stelt slachtoffer van vrouwenhandel te zijn nimmer aantekeningen omtrent de verwijdering mogen worden geplaatst. Deze kennisgeving blijft achterwege indien betrokkene een verzoek doet om een vergunning tot verblijf voor een ander doel en aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan.

In geval van vertrek kan voor twee procedures worden gekozen. Hetzij de korpschef van de politieregio waar betrokkene administratief is ondergebracht regelt het vertrek en zorgt voor de benodigde papieren (indien noodzakelijk regelt hij een laissez-passer). Hetzij de zorgcoördinator vraagt bemiddeling bij vertrek aan bij het IOM (International Organisation for Migration).

Het bovenstaande laat onverlet de mogelijkheid die het algemene toelatingsbeleid biedt om in daarvoor in aanmerking komende gevallen een vergunning tot verblijf af te geven op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. In een dergelijk geval wordt vrijstelling van het mvv-vereiste verleend.

2.4 *Situatie na aangifte/ financiën en opvang*

2.4.1 *Beëindiging Regeling verstrekkingen voor bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb).*

Zodra de melding van de aangifte binnenkomt bij de contactpersoon vrouwenhandel van de IND, dan wel het bericht de contactpersoon bereikt dat afgezien wordt van aangifte, informeert de contactpersoon het COA. Daarop wordt de uitkering krachtens de Rvb door het COA stopgezet. Dit gebeurt in het geval van aangifte niet eerder dan nadat een verblijfsvergunning is afgegeven. In het geval

er aangifte is gedaan draagt het COA per omgaande het dossier van betrokkene over aan de Sociale Dienst van de gemeente waar betrokkene in de GBA is opgenomen.

Na afgifte van de vergunning tot verblijf maakt de aangever aanspraak op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet. In het geval betrokkene afziet van aangifte sluit het COA het dossier af. Dit gebeurt niet eerder dan de datum waarop het vertrek van betrokkene geregeld is. Tot die datum loopt de uitkering dus door.

2.4.2 Opvang

Na afgifte van de vergunning tot verblijf kan de aangever zich voor vervolgopvang wenden tot de zorgcoördinator in de regio waar hij/zij reeds verblijft of, in het geval er geen regionale zorgcoördinator beschikbaar is, tot de Stichting tegen Vrouwenhandel. Vervolgopvang op een andere locatie kan aangewezen zijn indien de opvanglocatie die in de bedenktijdfase werd geboden niet geschikt is voor een langduriger verblijf. Heeft het slachtoffer geen gebruik gemaakt van de bedenktijd maar direct aangifte gedaan dan schakelt de korpschef in eerste instantie de Stichting tegen Vrouwenhandel in voor de organisatie van de opvang (zie voor de te volgen procedure onder 2.2.1 en 2.2.3). Zie verder onder 3.

Na afgifte van de vergunning tot verblijf kan de aangever gedurende de duur dat het proces tegen de verdachte loopt, gebruik maken van mogelijkheden voor het volgen van een opleiding en voor vrije tijdsbesteding. De zorgcoördinator beschikt over informatie van het aanbod in de regio.

2.5 Situatie na afloop van het proces

Zodra de uitspraak in het proces tegen de verdachte onherroepelijk is geworden komt de grond aan de vergunning tot verblijf als bedoeld in B17 te ontvallen. De korpschef roept de aangever op ten einde hem of haar vertrek aan te zeggen. De betrokken vreemdeling heeft het recht een vergunning tot verblijf aan te vragen. Hetzij omdat inmiddels wordt voldaan aan een van de in de Vreemdelingencirculaire 1994 genoemde verblijfsdoelen, hetzij om klemmende redenen van humanitaire aard. In gevallen waarin de korpschef niet

zelfstandig bevoegd is tot het nemen van een beslissing legt hij het verzoek voor aan de contactpersoon van de IND. Deze beoordeelt of er voldoende redenen aanwezig zijn om tot verlening van een vergunning tot verblijf over te gaan. In het geval van een aanvraag om klemmende redenen van humanitaire aard spelen, mede tegen de achtergrond van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), een aantal overwegingen een rol. Bij het beoordelen of er redenen zijn voor een vergunning op humanitaire gronden zullen in ogenschouw worden genomen:

- risico van represailles jegens betrokkene en haar/zijn familie en de mate van bescherming daartegen die de autoriteiten in het land van herkomst bereid en in staat zijn te bieden;
- risico van vervolging in het land van herkomst bijvoorbeeld op grond van prostitutie of het gebruik van valse documenten;
- de mogelijkheden van sociale en maatschappelijke herintegratie in het land van herkomst, rekening houdend met de specifieke culturele achtergrond en het prostitutieverleden van betrokkene, duurzame ontwrichting van familierelaties, de maatschappelijke opvattingen over prostitutie en het overheidsbeleid terzake;
- de aanwezigheid van adequate, vertrouwelijke en niet-stigmatiserende opvang;
- de mogelijkheden die betrokkene heeft om in eigen land weer een zelfstandig en menswaardig bestaan op te bouwen;
- de aanwezigheid van kinderen.

In deze gevallen hoeft niet aan het mvv-vereiste te worden voldaan.

Dossiervorming gedurende de procesfase is ook voor het beoordelen van een dergelijk verzoek belangrijk.

2.6 Procedure ten aanzien van getuigen-aangevers

Doet een vreemdeling die zonder bezit van een geldige vergunning tot verblijf in Nederland verblijft aangifte van mensenhandel, omdat hij of zij stelt getuige geweest te zijn van dit misdrijf dan geldt de volgende procedure:

De korpschef schort het vertrek van de getuige-aangever op door een stempel te plaatsen in het identiteitsdocument van de getuige-aangever. Hij meldt deze aangifte per omgaande per fax aan de contactpersoon vrouwenhandel van de IND. De opschorting van het

vertrek geldt totdat beslist is of de aangifte aanleiding is een vergunning tot verblijf af te geven. De aangifte geldt als verzoek om een vergunning tot verblijf. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND neemt contact op met het Openbaar Ministerie. Waar het getuige-aangevers betreft is het de stem van het Openbaar Ministerie die de doorslag geeft of een verblijfsvergunning zal worden verstrekt of niet. Criterium is hierbij de vraag of de aanwezigheid van de getuige-aangever in Nederland gewenst is voor het opsporings- en vervolgingsonderzoek tegen de verdachte. Acht het Openbaar Ministerie zijn of haar aanwezigheid gewenst dat stuurt de IND de beslissing aan de korpschef, waarna deze de getuige-aangever in het bezit stelt van een vergunning tot verblijf onder de vermelding: 'als bedoeld in de Vreemdelingen-circulaire 1994; B17'. De vergunning tot verblijf is geldig zolang het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van betrokkene in Nederland behoeft. De vergunning geeft geen recht op het verrichten van arbeid. De contactpersoon vrouwenhandel van de IND zet na ontvangst van het bericht dat aangifte is gedaan de procedure voor een uitkering krachtens de Rvb in gang. Zie onder 2.2.2 van dit hoofdstuk.

Zolang het Openbaar Ministerie niet heeft beslist kan een getuige-aangever aanspraak maken op de Rvb. Beslist het Openbaar Ministerie positief en wordt een vergunning tot verblijf verleend, dan draagt het COA zorg voor overdracht van het dossier van betrokkene aan de Sociale Dienst van de gemeente waar bedoelde getuige-aangever woont. Is de getuige-aangever ondergebracht op een beschermde opvanglocatie dan geldt het adres van het korps waaronder het onderzoek ressorteert als postadres voor de GBA en is de GSD van de gemeente van inschrijving verantwoordelijk voor de uitkering. De afgifte van een vergunning tot verblijf aan de getuige-aangever stelt betrokkene namelijk in staat indien nodig aanspraak te maken op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet. Valt de beslissing negatief uit dan sluit het COA het dossier en ontvangt de korpschef bericht van de contactpersoon vrouwenhandel van de IND dat betrokkene vertrek moet worden aangezegd. De korpschef draagt hier zorg voor. Ook hier geldt dat de kennisgeving tot vertrek achterwege blijft indien betrokkene een verzoek heeft gedaan om een vergunning tot verblijf voor een ander doel en aan de hieraan gestelde voorwaarden is voldaan. In een dergelijk geval wordt vrij-

stelling van het MVV-vereiste verleend. De RvB-uitkering loopt door totdat over de aanvraag om een vergunning tot verblijf is beslist respectievelijk tot de datum waarop vertrek is geregeld.

Een getuige-aangever die in verband met de aangifte gevaar loopt kan aanspraak maken op opvang. De korpschef neemt contact op met de Stichting tegen Vrouwenhandel indien om een veilige locatie wordt verzocht.

2.7 *Beklagprocedure*

Wanneer het OM afziet van vervolging van de verdachte, kunnen zowel vermoedelijke slachtoffers van vrouwenhandel als getuige-aangevers gebruik maken van de mogelijkheid beklag in te stellen bij het Gerechtshof ex artikel 12 van het Wetboek van strafverordening. De uitslag van deze procedure mag te allen tijde in Nederland worden afgewacht. Heeft het vermoedelijk slachtoffer aangifte gedaan en is hij/zij in het bezit van een vergunning tot verblijf dan loopt de geldigheid daarvan uiteraard door gedurende de beklagprocedure. Heeft het vermoedelijk slachtoffer nog geen aangifte gedaan en/of is hij of zij dus nog niet in het bezit van een vergunning tot verblijf dan zal de korpschef het vertrek opschorten totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan. Voor getuige-aangevers geldt per definitie dat het vertrek zal worden opgeschort totdat het Gerechtshof uitspraak heeft gedaan.

Gedurende deze procedure blijven aanspraken op de Rvb van kracht, voorzover aangifte niet heeft geleid tot een vergunning tot verblijf (en dus tot aanspraak op een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet) of betrokkene anderszins een vergunning tot verblijf heeft verkregen.

3 *Hulpverlening aan slachtoffers gedurende de B17 procedure*

3.1 *Contacten hulp in de bedenktijd fase*

Gedurende de eerste dagen direct volgend op de verklaring van een vermoedelijk slachtoffer dat hij of zij gebruik wil maken van de mogelijkheid van bedenktijd respectievelijk de mogelijkheid tot het doen van aangifte is de korpschef verantwoordelijk voor de opvang van betrokkene. In deze periode wordt het vermoedelijk slachtoffer

door de korpschef aangemeld bij de Stichting tegen Vrouwenhandel voor het organiseren en coördineren van de eerste opvang. De Stichting heeft een schakelfunctie tussen politie en hulpverlening. Wanneer de korpschef zelf de eerste opvang regelt meldt hij dit aan de Stichting tegen Vrouwenhandel.

De korpschef draagt vervolgens de verantwoordelijkheid voor de opvang van het vermoedelijk slachtoffer over aan de Stichting tegen Vrouwenhandel. De Stichting zorgt voor adressen voor plaatsing van het vermoedelijk slachtoffer in een reguliere opvangfaciliteit en brengt hem/haar onder de verantwoordelijkheid van een regionaal zorgcoördinator. Is deze in de betreffende regio nog niet beschikbaar dan blijft de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse begeleiding bij de Stichting tegen Vrouwenhandel. De zorgcoördinator is afhankelijk van de desbetreffende regio verbonden aan verschillende instellingen voor maatschappelijk werk. De dagelijkse zorg en begeleiding van het vermoedelijk slachtoffer vallen onder de verantwoordelijkheid van de zorgcoördinator. De politie is uitsluitend verantwoordelijk voor het onderzoek ten behoeve van opsporing en vervolging. Binnen dit onderzoek moet betrokkene door de politie van de benodigde papieren worden voorzien ten behoeve van verblijf en kosten van levensonderhoud.

Gedurende de bedenktijd fase is het voor het politieonderzoek belangrijk om betrokkene te huisvesten binnen het logistiek bereik van het betreffende korps. Het streven moet er dus op zijn gericht om dit te realiseren, voor zover beschikbare capaciteit dit toelaat.

In het belang van het politie-onderzoek wordt, indien noodzakelijk, gebruik gemaakt van tolken. Het verdient uitdrukkelijk aanbeveling ten behoeve van de hulpverlening gebruik te maken van andere tolken. Voor vermoedelijk slachtoffers uit Spaanstalige landen kan gebruik worden gemaakt van de diensten van de tolk van de Stichting ESPERANZA. Voor andere talen kan worden teruggevallen op de reguliere tolkencentra.

3.2 *Contacten hulp in procedurefase*

Gedurende de bedenktijd fase onderhoudt de zorgcoördinator contact met zowel de verantwoordelijk korpschef als met de Stichting

tegen Vrouwenhandel. Na de aangifte wordt, in het geval betrokkene in Nederland wenst te verblijven, in overleg tussen politie, STV en de verantwoordelijke zorgcoördinator besloten of het wenselijk is de aangever in een andere opvangfaciliteit te huisvesten, zelfstandig te huisvesten of in de huidige faciliteit te laten verblijven gedurende de resterende tijd van het proces.

De zorgcoördinator houdt contact met STV en zorgt voor een terugkoppeling met betrekking tot de ontwikkelingen van het slachtoffer in kwestie in de opvang. Betrokkene blijft via de zorgcoördinator op afstand bereikbaar voor de politie.

Ook in deze fase van de procedure blijft de Stichting tegen Vrouwenhandel beschikbaar voor consultatie en advies.

N.B. Gedurende de procesfase dient de rechtshulpverlening alert te zijn op de mogelijkheden van een civiele voeging in de strafrechtelijke procedure. De Wet Terwee biedt eveneens mogelijkheden om het slachtoffer

financieel compensatie te bieden voor het ondervonden leed.

3.3 *Contacten hulp na afloop van de procedure*

Indien terugkeer van het slachtoffer geregeld wordt door korpschef of zorgcoördinator (zie onder 2.3) is het wenselijk contact op te nemen met de Stichting tegen Vrouwenhandel in verband met de vraag naar aanwezigheid van eventuele opvangmogelijkheden in het land van herkomst en het leggen van contacten daarmee.

Indien het slachtoffer afkomstig is uit Latijns-Amerika kan ook hiervoor de Stichting ESPERANZA worden ingeschakeld.

4 *Registratie*

In de loop van 1999 wordt een Nationaal Rapporteur Vrouwenhandel aangesteld. Binnen het mandaat van deze Rapporteur valt het desgevraagd worden voorzien van informatie betreffende aard en omvang van vrouwenhandel in Nederland, omtrent de mechanismen die bij dit misdrijf een rol spelen. Doel van de uit te brengen rapportage is het landelijk kunnen volgen van de vorderingen op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. In verband hiermee is het belangrijk dat de korpschef iedere melding omtrent een vermoedelijk slachtoffer ter kennis brengt van de Stichting tegen

Vrouwenhandel. De Stichting wordt, ten behoeve van de landelijke rapportage aan de Nationaal Rapporteur, belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen.

4 Model gedragscode

Algemeen

- Wees duidelijk, open en objectief in de communicatie.
- Geen sociale praatjes, wees professioneel en zakelijk.
- Nooit giften, diensten of beloften accepteren.
- Bij voorkeur privé geen seksinrichtingen in de gemeente / de regio bezoeken.
- Binnen de gemeente / regio privé geen gebruik maken van de diensten van een prostituee.
- Eventuele toenaderingspogingen, intimidatiepogingen en andere bijzonderheden moeten intern gemeld worden.
(Optie: meldingsplicht voor niet integer gedrag door collega's).

Regels bij het bezoek aan seksinrichtingen

- Minimaal 2 personen voeren het bezoek uit.
Bij herhaalde bezoeken dient de samenstelling van het team te variëren (geen vaste teams).
Ga nooit alleen, ook niet voor een praatje.
- Bij bezoek aan raamprostitutiepannen: bij voorkeur de gordijnen openhouden, tenzij de prostituee anders wenst.
- Bij binnenkomst onmiddellijk legitimeren en doel van het bezoek uitleggen.
- Geen alcohol nuttigen. Geen gratis consumpties aanvaarden.
- Geen compromitterend gedrag: vermijd lichamelijk contact, bij voorkeur niet op bed zitten, geen opmerkingen over het beroep, het uiterlijk etc.
- Bij uitoefening toezicht: vaste formulieren of wijze van registreren hanteren (secur).
- Geen afspraken maken voor privé-ontmoetingen (buiten dienst-tijd) met prostituees of exploitanten.
- Accepteer dat er genegenheidsgevoelens kunnen ontstaan, maak deze bespreekbaar binnen het werk / het team.

5 Adressen

- *Arbeidsinspectie*
- *Belangenbehartiging*
- *Belastingdienst*
- *Hulpverlening*
- *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*
- *Onderzoek en advies*
- *Openbaar Ministerie*
- *Overheid algemeen*
- *Politie (algemeen)*
- *Regiokorpsen politie*
- *Sociale verzekeringen*
- *Verenigingen van prostitutie-exploitanten*
- *Volksgezondheid*

Arbeidsinspectie

Centraal Kantoor Arbeidsinspectie
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
tel 070 333 5034
fax 070 333 6612

Arbeidsinspectie Regio Noord
Postbus 30016
9700 RM Groningen
tel 050 522 5880
fax 050 526 7202

Arbeidsinspectie Regio Noordwest
Postbus 58366
1040 HJ Amsterdam
tel 020 581 2612
fax 020 586 4703

Arbeidsinspectie Regio Midden
Postbus 820
3500 AV Utrecht
tel 030 230 5600
fax 030 230 5680

Arbeidsinspectie Regio Zuidwest
Postbus 9580
3007 AN Rotterdam
tel 010 479 8300
fax 010 479 7093

Arbeidsinspectie Regio Zuid
Postbus 940
6040 AX Roermond
tel 043 321 9251
fax 043 321 3052

Arbeidsinspectie Regio Oost
Postbus 9018
6800 DX Arnhem
tel 026 355 7111
fax 026 442 4046

Belangenbehartiging

De Rode Draad
Organisatie van en voor (ex-)Prostituees
Postbus 16422
1001 RM Amsterdam
tel 020 624 3366
fax 020 620 0383

Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV)
Postbus 1455
3500 BL Utrecht
tel 030 271 6044
fax 030 271 6084

Belastingdienst

Ministerie van Financiën
Directie Directe Belastingen
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
tel 070 342 8694
fax 070 342 7924 / 342 7972

Belastingdienst
Portefeuillehouder Winst/Digra
Directie Ondernemingen Zuid
Postbus 3391
4800 DJ Breda
tel 076 526 0000
fax 076 521 8606

IND Regionale Directie Noord-West
Postbus 3145
2130 KC Hoofddorp
tel 023 568 3438
fax 023 568 3520

IND Regionale Directie Zuid-Oost
Postbus 70567
5201 CZ Den Bosch
tel 073 649 5495
fax 073 644 3375

IND Regionale Directie Zuid-West
Postbus 3210
2280 GE Rijswijk
tel 070 370 3400
fax 070 370 3402

Regionale Directie Midden
Postbus 30047
6803 AA Arnhem
tel 026 322 9013
fax 026 321 9272

Onderzoek en advies

Mr. A. de Graaf Stichting
Instituut voor prostitutievraagstukken
Westermarkt 4
1016 DK AMSTERDAM
tel 020 624 7149
fax 020 624 6529

Nederlands Instituut voor Sociaal Seksuologisch Onderzoek (NISSO)
Postbus 9022
3506 GA Utrecht
tel 030 230 4010
fax 030 234 2458

Seinpost Adviesbureau BV
Rosestraat 123
3071 JP Rotterdam
tel 010 290 9787
fax 010 290 0690

SGBO
Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG
Postbus 30345
2500 GK Den Haag
tel 070 373 8357
fax 070 363 9345

Openbaar Ministerie

Arrondissementparket Alkmaar
Postbus 94
1800 AB Alkmaar
tel 072 527 4646
fax 072 527 4148

Arrondissementparket Almelo
Postbus 323
7600 AB Almelo
tel 0546 83 2727
fax 0546 82 4075

Arrondissementparket Amsterdam
Postbus 84500
1080 BN Amsterdam
tel 020 541 2111
fax 020 541 2290

Arrondissementparket Arnhem
Kantorencomplex 'Rijnpoort'
Postbus 9030
6800 EM Arnhem
tel 026 324 2955
fax 026 324 2500

Arrondissementparket Assen

Postbus 30009

9400 RA Assen

tel 0592 33 5222

fax 0592 31 8104

Arrondissementparket Breda

Postbus 90112

4800 RA Breda

tel 076 531 1311

fax 076 531 1580

Arrondissementparket Dordrecht

Postbus 7003

3300 GC Dordrecht

tel 078 639 1391

fax 078 639 1555

Arrondissementparket 's-Gravenhage

Postbus 20302

2500 EH Den Haag

tel 070 381 3131

fax 070 381 3293

Arrondissementparket Groningen

Postbus 781

9700 AT Groningen

tel 050 316 6166

fax 050 314 0229

Arrondissementparket Haarlem

Postbus 1621

2003 BR Haarlem

tel 023 512 6126

fax 023 512 6491

Arrondissementparket

Postbus 90155

5200 MG Den Bosch

tel 073 681 6911

fax 073 681 6955

Arrondissementparket Leeuwarden

Postbus 21035

8900 JA Leeuwarden

tel 058 234 1341

fax 058 234 1600

Arrondissementparket Maastricht

Postbus 1988

6201 BZ Maastricht

tel 043 346 5465

fax 043 343 0495

Arrondissementparket Middelburg

Postbus 5015

4330 KA Middelburg

tel 0118 677 000

fax 0118 677 340

Arrondissementparket Roermond

Postbus 950

6040 AZ Roermond

tel 0475 352 222

fax 0475 352 440

Arrondissementparket Rotterdam

Postbus 3980

3003 BA Rotterdam

tel 010 465 8655

fax 010 465 9693

Arrondissementparket Utrecht
Postbus 16005
3500 DA Utrecht
tel 030 230 3911
fax 030 251 4011

Arrondissementparket Zutphen
Postbus 9008
7200 GJ Zutphen
tel 0575 593 500
fax 0575 518 249

Arrondissementparket Zwolle
Postbus 10067
8000 GB Zwolle
tel 038 428 9411
fax 038 422 9136

Arrondissementparket Flevoland
Lelystate
Maerlant 10
8224 AC Lelystad
tel 0320 279 166

Overheid algemeen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
tel 070 426 6426
fax 070 363 9153
<http://www.minbiza.nl>

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
tel 070 348 6486
fax 070 348 4848
<http://www.minbuza.nl>

Ministerie van Economische Zaken

Postbus 20101

2500 EC Den Haag

tel 070 379 8911

fax 070 347 4081

<http://www.minez.nl>

Ministerie van Financiën

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

tel 070 342 8000

fax 070 342 7905

<http://www.minfin.nl>

Ministerie van Justitie

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

tel 070 370 7911

fax 070 370 7900

<http://www.minjust.nl>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Postbus 90801

2509 LV Den Haag

tel 070 333 4444

fax 070 333 4040

<http://www.minszw.nl>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Postbus 20350

2500 EJ Den Haag

tel 070 340 7911

fax 070 340 7834

<http://www.minvws.nl>

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Postbus 20951

2500 EZ Den Haag

tel 070 339 3939

fax 070 339 1331

<http://www.minvrom.nl>

Raad voor de Kinderbescherming

Postbus 12085

3501 AB Utrecht

tel 030 239 2400

fax 030 239 2450

Registratiekamer

Postbus 93374

2509 AJ Den Haag

tel 070 381 1300

fax 070 381 1301

Terugkeerbureau van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Postbus 10796

2501 HT Den Haag

tel 070 361 5166

fax 070 310 6622

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

tel 070 3738393

fax 070 3635682

<http://www.gemnet.nl>

Politie (algemeen)

CRI
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer
tel 079 345 9911
fax 079 345 8753

Europol
Postbus 90850
2509 LW Den Haag
tel 070 302 5302
fax 070 345 5896

Nederlands Politie Instituut (NPI)
Postbus 219
2501 CE Den Haag
tel 070 318 0218
fax 070 346 7787

Politiële Beleids- en Adviesgroep Mensenhandel (PBAM)
p/a
IRT/NON
Postbus 611
8000 AP Zwolle
tel 038 425 0542
fax 038 425 0534

Regiokorpsen politie

Politieregio Amsterdam-Amstelland
Postbus 2287
1000 CG Amsterdam
tel 020 559 9111
fax 020 559 4466

Politieregio Brabant-Noord
Postbus 90163
5200 MS Den Bosch
tel 073 699 1699
fax 073 699 1896

Politieregio Brabant Zuid-Oost
Postbus 528
5600 AM Eindhoven
tel 040 233 2332
fax 040 233 2699

Politie Drenthe
Postbus 107
9400 AC Assen
tel 0592 361 222
fax 0592 319 006

Politieregio Flevoland
Postbus 281
8200 AG Lelystad
tel 0320 277 777
fax 0320 280 833

Politieregio Friesland
Postbus 269
8901 BB Leeuwarden
tel 058 880 8000
fax 058 880 8365

Politie Gelderland-Midden
Postbus 30071
6803 AB Arnhem
tel 026 322 8822
fax 026 322 8888

Politieregio Gelderland-Zuid

Postbus 9109

6500 HL Nijmegen

tel 024 327 6000

fax 024 327 6666

Politie Gooi en Vechtstreek

Postbus 42

1200 AA Hilversum

tel 035 655 5555

fax 035 624 2224

Politieregio Groningen

Postbus 588

9700 AN Groningen

tel 050 599 5995

fax 050 599 5095

Politie Haaglanden

Postbus 264

2501 CG Den Haag

tel 070 310 4911

fax 070 310 6370

Politieregio Hollands-Midden

Postbus 4240

2350 CE Leiderdorp

tel 071 545 9595

fax 071 541 1867

Politieregio Kennemerland

Postbus 57

2000 AB Haarlem

tel 023 512 9111

fax 023 532 1259

Politieregio Limburg-Noord

Postbus 52

5900 AB Venlo

tel 077 355 5555

fax 077 355 5119

Politieregio Limburg-Zuid

Postbus 1230

6201 BE Maastricht

tel 043 400 6000

fax 043 400 6999

Politieregio Midden- en West-Brabant

Postbus 8010

5004 GA Tilburg

tel 013 595 9595

fax 013 595 9589

Politieregio Noord- en Oost-Gelderland

Postbus 618

7300 AP Apeldoorn

tel 055 368 6868

fax 055 368 6699

Politieregio Noord-Holland Noord

Postbus 21

1800 AA Alkmaar

tel 072 549 8000

fax 072 549 8888

Politie Rotterdam-Rijnmond

Postbus 70023

3000 LD Rotterdam

tel 010 274 9911

fax 010 275 0911

Politieregio Twente
Postbus 14
7500 AA Enschede
tel 051 455 5555
fax 051 455 5585

Regio Politie Utrecht
Postbus 8511
3503 RM Utrecht
tel 030 239 7111
fax 030 239 7071

Politieregio IJsselland
Postbus 611
8000 AP Zwolle
tel 038 426 3999
fax 038 426 3880

Politieregio Zaanstreek-Waterland
Postbus 400
1544 ZG Zaandijk
tel 075 627 1212
fax 075 627 1380

Politieregio Zeeland
Postbus 5009
4330 KA Middelburg
tel 0118 632 111
fax 0118 632 543

Politieregio Zuid-Holland-Zuid
Postbus 1070
3300 BB Dordrecht
tel 078 630 3000
fax 078 630 3779

Sociale verzekeringen

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LiSV)

Postbus 74765

1070 BT Amsterdam

tel 020 504 7500

fax 020 504 7555

<http://www.lisv.nl>

GUO Uitvoeringsinstelling B.V.

Postbus 254

2700 AG Zoetermeer

tel 079 363 6535

fax 079 363 6501

SFB Groep

Postbus 637

1000 EE Amsterdam

tel 020 583 9111

fax 020 583 2406

GAK Nederland bv

Postbus 8300

1005 CA Amsterdam

tel 020 687 9111

fax 020 687 2040

Cadans Uitvoeringsinstelling B.V.

Postbus 276

3700 EA Zeist

tel 030 694 9494

fax 030 694 8400

USZO

Oude Lindenstraat 70

6411 EJ Heerlen

tel 045 579 9111

fax 45 573 7475

Verenigingen van prostitutie-exploitanten

Samenwerkend Overleg Raamprostitutie Nederland
Raamgracht 11
1011 KH Amsterdam

Excellent groep
Bilderdijkstraat 153
2513 CN Den Haag

Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
Postbus 10272
7301 GG Apeldoorn
tel 055 522 41 97
fax 055 522 54 26

Volksgezondheid

Landelijke Vereniging van GGD-en
Postbus 85300
3508 AH Utrecht
tel 030 252 3004
fax 030 251 1869

Stichting SOA-bestrijding
Postbus 8198
3503 RD Utrecht
tel 030 234 3700
fax 030 233 1713
e-mail: stsoa@knoware.nl

Noten

- 1 Door de invoering van het Besluit Beheer Regionale politiekorpsen zal de naamgeving CID vervangen worden door: "Eenheid Bijzondere Recherche Informatie".

Bijlage

3.1.8	<i>Maken gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees onderdeel uit van het gemeentelijk beleid?</i>	30
3.1.9	<i>Is het mogelijk een antecedentenonderzoek uit te voeren van personen die een prostitutiebedrijf willen beginnen?</i>	31
3.1.10	<i>Kunnen gemeenten de kosten die zij maken voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het (doen) uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften compenseren?</i>	32
3.1.11	<i>Wat gebeurt er als een gemeente nalaat een verordening te maken?</i>	33
3.2	Werk en werkloosheid	34
3.2.1	<i>Hoe zit de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee in elkaar?</i>	34
3.2.2	<i>Kunnen bordeelhouders vacatures melden bij het arbeidsbureau?</i>	36
3.2.3	<i>Kan prostitutie tot 'passende arbeid' worden gerekend?</i>	36
3.2.4	<i>Hebben werkloze prostituees een sollicitatieplicht?</i>	36
3.3	Arbeidsomstandigheden	37
3.3.1	<i>Zijn de regels van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) ook van toepassing op de prostitutie?</i>	37
3.3.2	<i>Kunnen gemeenten zelf regelingen treffen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden?</i>	38
3.3.3	<i>Welke rol vervult de Arbeidsinspectie?</i>	39
3.4	Sociale zekerheid	40
3.4.1	<i>Kan een prostituee aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering?</i>	40
3.4.2	<i>Kunnen prostituees aanspraak maken op een uitkering krachtens de WAO?</i>	41
3.4.3	<i>Kan een zelfstandig werkzame prostituee aanspraak maken op een uitkering krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen (Waz)?</i>	42
3.4.4	<i>Kunnen prostituees een beroep doen op (aanvullende) bijstand volgens de Algemene bijstandswet (Abw)?</i>	42
3.5	Buitenlandse prostituees en buitenlandse exploitanten	43
3.5.1	<i>Welk beleid wordt gevolgd ten opzichte van buitenlandse prostituees?</i>	43
3.5.2	<i>Wat zegt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) over prostitutie door buitenlandse personen?</i>	44
3.5.3	<i>Staan de uitzonderingsbepalingen in de Wav de normalisering</i>	

van de prostitutiebranche niet in de weg?	45
3.5.4 <i>Komen illegale prostituees, die niet meer worden gedoogd, in aanmerking voor de terugkeerregeling?</i>	46
3.5.5 <i>Kan een buitenlandse prostituee zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen?</i>	46
3.5.6 <i>Mogen personen uit zogenoemde Associatielanden zich in Nederland als zelfstandig ondernemer in de prostitutie vestigen?</i>	47
3.5.7 <i>Welke implicaties heeft het landelijk beleid rond buitenlandse prostituees voor het gemeentelijk beleid?</i>	47
3.5.8 <i>Hoe moet worden opgetreden tegen bedrijven die prostituees van buiten de EU in dienst hebben die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel?</i>	48
3.5.9 <i>Welke rol spelen exploitanten bij de controle op verblijfstitels?</i>	49
3.5.10 <i>Hoe kan worden voorkomen dat buitenlandse exploitanten de in eigen land verboden activiteiten legaal in Nederland gaan uitoefenen?</i>	49
3.6 Economische en fiscale aspecten	50
3.6.1 <i>In hoeverre moet in het prostitutiebeleid rekening worden gehouden met Europese of nationale wetgeving op het gebied van economische mededinging?</i>	50
3.6.2 <i>Moeten seksbedrijven zich inschrijven in het handelsregister?</i>	51
3.6.3 <i>Betekent legalisering ook dat seksbedrijven in aanmerking komen voor overheidssubsidies voor bedrijven, zoals die voor startende ondernemers?</i>	51
3.6.4 <i>Hoe wordt de belasting- en premie-afdracht geregeld?</i>	52
3.7 De strafwetgeving	52
3.7.1 <i>Waarom draait het in de nieuwe wetgeving?</i>	52
3.7.2 <i>Wat staat er precies in de nieuwe wetgeving?</i>	53
3.8 Mensenhandel	53
3.8.1 <i>Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland?</i>	53
3.8.2 <i>Wordt mensenhandel ook internationaal bestreden?</i>	54
3.8.3 <i>Welk beleid geldt er met betrekking tot buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel?</i>	54
3.8.4 <i>Wat doet de rijksoverheid op het gebied van de preventie van mensenhandel?</i>	55

3.9	Handhaving	56
3.9.1	<i>Hoe kan het toezicht op het gemeentelijk vergunningen-beleidvormgegeven worden?</i>	57
3.9.2	<i>Hoe kan de samenhang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving worden vormgegeven?</i>	58
3.9.3	<i>Op welke wijze kan aandacht worden besteed aan strafbare feiten binnen nieuwere vormen van seksuele dienstverlening (06-nummers, Internetdiensten)?</i>	59
3.9.4	<i>Hoe kunnen de vergunningsvoorschriften inzake legale en meerderjarige prostituees worden gehandhaafd?</i>	60
3.10	De registratie van gegevens	62
3.10.1	<i>Welke regels gelden voor het registreren van gegevens over personen?</i>	62
3.10.2	<i>Mag een gemeente een registratie bijhouden van vergunninghouders en beheerders van prostitutiebedrijven?</i>	64
3.10.3	<i>Mag de politie een registratie van prostituees bijhouden?</i>	64
NOTEN		67
BIJLAGEN		69
1.1	Tekst van de belangrijkste nieuwe wetsartikelen	71
1.2	Project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod: leden regiegroep, projectgroep en klankbordgroep	75
1.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	79

Inhoudsopgave deel 2

INLEIDING BIJ DEEL 2	5
1 WAAROM IS PROSTITUTIEBELEID NODIG?	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Hebben kleine en landelijke gemeenten ook prostitutiebeleid nodig?	7
1.3 Weerstand tegen het fenomeen prostitutie	8
2 HOE? EEN STAPPENPLAN	10
2.1 De beleidscyclus	10
2.2 De organisatie van de beleidsontwikkeling	11
3 DE EERSTE STAP IN HET BELEIDSPROCES	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Inventarisatie bestaande prostitutie	14
3.3 Inventarisatie relevante actoren en bestaand beleid	15
3.4 Risico-analyse	16
4 DE TWEEDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	17
4.1 Het vaststellen van de uitgangspunten van het vergunningenbeleid	18
4.2 Regionaal beleid	20
4.3 Overige maatregelen	21
4.4 Inspraak en voorlichting	22
4.4.1 <i>Inspraak</i>	22
4.4.2 <i>Voorlichting over het lokale prostitutiebeleid</i>	22
4.5 Vaststelling van het lokale prostitutiebeleid	23
5 DE DERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	25
5.1 Overleg met de branche	25
5.2 Integriteit en veiligheid	26
5.3 De rol van de politie	27

6	DE VIERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Monitoring van de lokale situatie	29
6.3	Evaluatie van het beleid	30
7	OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN EN MAATREGELEN .	32
7.1	Bestuurlijke maatregelen gericht op beheersing en regulering van de branche	32
<i>7.1.1</i>	<i>Vergunningsplicht</i>	<i>33</i>
<i>7.1.2</i>	<i>Ruimtelijk beleid</i>	<i>35</i>
<i>7.1.3</i>	<i>Arbeidsomstandigheden</i>	<i>38</i>
<i>7.1.4</i>	<i>Collectieve preventie volksgezondheid</i>	<i>39</i>
<i>7.1.5</i>	<i>Gedragscode</i>	<i>40</i>
<i>7.2</i>	<i>Positieveverbetering en bescherming van prostituees</i>	<i>40</i>
<i>7.2.1</i>	<i>Gemeentelijk beleid en positieveverbetering van prostituees</i>	<i>41</i>
<i>7.2.2</i>	<i>Gezondheidszorg voor prostituees</i>	<i>42</i>
<i>7.2.3</i>	<i>Hulpverlening aan prostituees</i>	<i>43</i>
NOTEN		45
BIJLAGEN		47
2.1	Aandachtspunten voor de inventarisatie van de lokale situatie	49
2.2	Checklist voor het uitwerken van een beleidsplan lokaal prostitutiebeleid	51
2.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	53

Inhoudsopgave deel 3

INLEIDING BIJ DEEL 3	5
1 HET KADER VOOR HET LOKALE PROSTITUTIE- EN HANDHAVINGSBELEID	8
1.1 De reikwijdte van het lokale prostitutiebeleid	8
1.2 De belangrijkste instrumenten	11
2 WAT IS HANDHAVING?	13
2.1 Vormen van handhaving	13
2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid	14
2.3 Het uitwerken van een handhavingsarrangement	17
2.4 Afstemmingsgremia	19
3 HANDHAVENDE INSTANTIES: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN	21
3.1 Gemeentelijke bestuursorganen	21
3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties	22
3.3 Het Openbaar Ministerie	23
3.4 De politie	24
3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie	26
3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid	27
3.7 Financiën - de Belastingdienst	28
4 SUGGESTIES VOOR HET UITWERKEN VAN EEN HANDHAVINGSARRANGEMENT	30
4.1 De organisatie	30
4.2 De inhoud: specifieke aandachtspunten	30
4.3 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent	31
4.4 De uitwerking: handhavingsteams en handhavingsafspraken	32
4.5 Aandachtspunten bij de uitvoering	33
4.6 Voorbeeld van een lokaal handhavingsarrangement	35
4.7 Het bestrijden van mensenhandel	39

5	INFORMATIE-UITWISSELING	43
5.1	Handhavingsteams en persoonsgegevens	43
5.2	Handhavingsteams en bevoegdheden	45
5.3	Informatieverstrekking aan derden	47
5.4	Rechten van de geregistreerde	48
5.5	Samenvatting en conclusies	49
NOTEN		52
BIJLAGEN		55
3.1	Overzicht van handhavende instanties	57
3.2	Relevante wetgeving ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel	63
3.3	Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling	67
3.4	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	69

Dit is een gezamenlijke
uitgave van:

Justitie



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



VNG **UITGEVERIJ**
V O O R D E G E M E I N T E